
U d'/ of Ottawa
39003012703608



HISTOIRE

DES

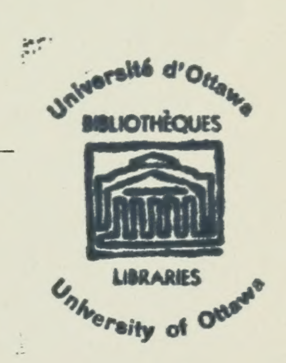
GRANDS PRINCIPES DU DROIT DES GENS

HISTOIRE
DES
GRANDS PRINCIPES
DU
DROIT DES GENS
DEPUIS L'ANTIQUITÉ JUSQU'A LA VEILLE DE LA GRANDE GUERRE

PAR

ROBERT REDSLOB

PROFESSEUR D'HISTOIRE DES TRAITÉS
A LA FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES POLITIQUES
DE L'UNIVERSITÉ DE STRASBOURG



PARIS
LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU
ROUSSEAU et Cie, ÉDITEURS
14, rue Soufflot et rue Toullier, 13
—
1923

A

Monsieur ANDRÉ WEISS

Membre de l'Institut,
Professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Paris,
Vice-président de la Cour permanente
de Justice internationale,
Président de l'Institut de Droit internationale,

en signe d'affection et de respect.

INTRODUCTION

LES QUATRE GRANDS PRINCIPES DU DROIT DES GENS

TABLE

PROLEGOMENES

L'essence du droit des gens

Le droit

Le droit est une règle de vie commune.

Cette première caractéristique se double d'une autre : Des garanties sont instituées dans le but bien défini d'assurer l'observation de la règle. Dès lors que ces deux phénomènes se réalisent et se combinent, le droit a fait son apparition dans le monde.

Afin de préciser et de justifier cette définition, il importe de développer la différence qui existe entre le droit et d'autres systèmes de normes qui lui sont parents: l'éthique, la religion et l'usage social.

L'éthique et la religion prescrivent à l'homme une règle de vie qu'il doit observer sans égard à l'attitude que prennent ses semblables. Elles s'adressent à l'homme individuel, à la personnalité prise dans son isolement, et non à l'homme membre de la société.

Il en est autrement du droit et de l'usage social. Tous deux sont inséparables du phénomène de vie corporative. Ils concilient et groupent des efforts. Ils agencent le travail de chacun pour augmenter la force productrice générale dont bénéficiera la collectivité. Ils imposent des restrictions à l'individu, quitte à lui donner, dans un autre domaine, une sphère de rayonnement plus grande. En un mot, le droit et l'usage social constituent des charges et avantages réciproques, ils sont des lois de société.

Le droit, pour sa part, se distingue de l'usage social par le fait de s'appuyer sur une garantie organisée. Ainsi que nous l'avons indiqué, le droit existe dès lors qu'on voit apparaître une activité

consciente et ordonnée qui tend à maintenir le respect de la règle établie. Il est un trait caractéristique du droit de se trouver non seulement, comme la coutume sociale, sous la sauvegarde de sanctions imprécises, d'impondérables, mais sous l'égide d'institutions tangibles qui ont une structure et un but nettement déterminés.

Cependant, une observation s'impose : En parlant des garanties du droit, nous ne songeons pas uniquement à une procédure judiciaire ou à une contrainte physique. Il y a d'autres moyens plus souples et non moins efficaces. Un exemple : La plupart des Etats ne possèdent pas de cour suprême ayant pour mission de décider si un acte législatif est constitutionnel et par conséquent valable. C'est tout simplement le chef de l'Etat, monarque ou président, qui tranche la question en promulguant le texte. Ce droit d'examen du chef d'Etat est en l'occurrence la garantie prévue. Un autre exemple : Le régime parlementaire des Anglais, qui a ses origines dans des coutumes ancestrales et n'est pas même fixé dans une loi écrite, est certainement une institution de droit. Car il est garanti par le fait que les Communes, en cas de violation du système convenu, ont la possibilité de répondre par le refus du budget et de réduire ainsi le ministère coupable à la capitulation. Le pouvoir budgétaire se trouve donc être la garantie organisée qui sauvegarde les principes du parlementarisme et qui les transforme, de ce fait, en règles de droit.

Le droit constitutionnel

Le droit s'incarne dans plusieurs phénomènes de nature différente. L'un de ces phénomènes est l'Etat. Dès lors que le droit apparaît sous cette forme, il accuse un trait original : il établit ses normes pour un territoire déterminé. Or, dès l'instant où les normes sont liées à un domaine circonscrit, elles possèdent une nouvelle caractéristique : elles apparaissent avec la prétention d'être exclusives ; en d'autres termes, elles exigent que tout chacun, dans les limites du territoire, leur prête obéissance. Cependant, vu la diversité de la psychologie humaine, on ne peut jamais compter sur une soumission unanime. La prétention d'exclusivité ne va donc pas sans susciter une résistance. Il en résulte que les normes ne peuvent triompher que si la fraction la plus puissante les soutient, leur prête main-forte, et les impose au groupe hostile. Résumons : Le droit constitutionnel puise sa force vitale dans un concours de volontés humaines. Il est

un droit consenti. Mais cela n'empêche qu'il exerce une contrainte. La liberté va de pair avec la force. Bref, le droit constitutionnel implique une domination.

Le droit des gens

Les Etats une fois constitués forment un système de normes pour régir leurs rapports mutuels : c'est le droit des gens. Il a une autre nature que le droit constitutionnel. En effet, il ne met pas la main sur un territoire en élevant la prétention d'y gouverner toute vie humaine. Il ne s'efforce pas de rallier la partie prépondérante d'une population, afin de s'imposer par la force à la partie réfractaire. Non. Il agit autrement. D'abord, il n'enchaîne pas des hommes, mais des Etats. En second lieu il est un phénomène de spontanéité parfaite. Il se résume dans une libre résolution. Les gouvernements lui adhèrent ou restent à l'écart. Il n'y a que ces deux alternatives possibles. Bref, le droit des gens est une norme exclusivement conventionnelle.

On a souvent agité la question de savoir si pareil système peut être qualifié de droit. Il nous est facile de répondre. D'après notre définition tracée plus haut, il s'agit tout simplement d'établir si à la règle de vie commune vient s'ajouter une garantie organisée. Or, un examen rapide nous enseigne que pareille garantie existe en effet. Nous n'observons pas de contrainte physique, il est vrai ; car le droit des gens est incompatible avec la domination. Mais nous voyons apparaître une série d'autres sauvegardes. Citons les ambassades permanentes qui surveillent l'exécution des normes internationales. Signalons l'arme efficace de la représaille qui répond à une violation du droit convenu par une autre irrégularité lésant le coupable et lui démontrant ainsi, par un fait tangible, l'effet désastreux d'une brisure. Songeons aussi à la médiation, à la commission d'enquête, à l'arbitrage, institutions qui tendent à s'investir d'un caractère obligatoire. On objectera peut-être que toutes ces garanties sont imparfaites de par leur nature. C'est vrai. Mais il y a des garanties du droit constitutionnel qui sont entachées du même défaut. En effet, de nombreux principes de droit public n'ont d'autre caution que la responsabilité ministérielle. Or, cette responsabilité n'est pas construite sur des lignes plus nettes et plus solides que les contreforts du droit des gens que nous venons d'esquisser.

Comparaison du droit des gens avec la loi d'Etat

Pour éclaircir et mieux embrasser la question, il est utile de comparer les fondements du droit des gens à ceux de l'Etat. On observe que, dans son essence, l'Etat est parent à la société des peuples. En effet, les hommes qui se mettent ensemble pour vivre d'après une charte et lui prêter main-forte sont, eux aussi, liés par une convention réciproque. D'habitude cette convention n'est pas expresse; elle l'est par exemple dans les cas, devenus rares, où les citoyens adultes prêtent serment sur la Charte du pays. Mais le fait d'observer librement tous les jours et dans des circonstances innombrables une règle établie, implique un consentement mutuel, une résolution corporative. Il est vrai que l'objet de cette résolution est plus ou moins net. Il faut même avouer que dans beaucoup de pays la plupart des citoyens ont une idée fort vague de la constitution nationale. Mais s'ils ne la connaissent pas, ils la *reconnaissent*. En effet, ils se conforment aux lois et décrets qui touchent leur sphère et avec lesquels ils se sont familiarisés. Or, ces lois et décrets sont dérivés de la constitution. Les exécuter c'est donc prêter obéissance à la constitution elle-même. Concluons : Seul un petit nombre est attaché en pleine conscience aux institutions fondamentales du pays. La foule ne leur rend qu'un hommage indirect.

Il y a là certainement une différence bien établie. Il faut distinguer entre les promoteurs de la constitution et ceux qui lui adhèrent par leur simple obéissance. Les deux groupes veulent la constitution, mais avec une intensité qui n'est pas la même. La participation est active chez les uns, passive chez les autres. Néanmoins, il ne faut pas l'oublier, tout chacun qui se plie volontairement aux normes de l'Etat, prend part à l'œuvre commune et joue son rôle dans le grand acte de volonté qui constitue la société politique. L'Etat est par conséquent un phénomène contractuel, comme le droit des gens. Seulement, la convention de laquelle il procède est incomplète. Elle l'est d'abord dans sa substance psychologique, ainsi que nous venons de l'exposer. Ensuite, rappelons-nous une autre imperfection : l'Etat, nous le savons, embrasse les hommes dans une sphère territoriale délimitée; il ne peut donc, vu la dissemblance des mentalités individuelles, compter sur le libre consentement de tous et doit par conséquent s'affirmer, avec l'aide de partisans supérieurs en force, contre les résistances inévitables.

Si l'on étudie enfin quelle est la force obligatoire de l'accord entre les citoyens, on reconnaît qu'elle a deux racines : la raison utilitaire et la raison idéale. Rien à dire sur la première. Elle est aisément concevable. La seconde, la raison idéale, est souvent appelée devoir de fidélité envers la patrie, ou encore, quand on se trouve en pays monarchique, devoir de fidélité envers le prince. Or, ce devoir, quand on approfondit sa nature, apparaît comme l'obligation éthique immanente à la promesse donnée.

Ces déductions nous ont-elles ramenés dans le sillon du droit naturel et vers la théorie du Contrat Social? Non. Car l'accord dont nous parlons et que nous mettons à la base de l'Etat n'est pas un contrat dans l'acception technique du mot, c'est-à-dire un concours de volontés qui entendent créer une obligation et sont exprimées à la seule fin de lui donner naissance. L'accord que nous considérons comme le principe générateur de l'Etat n'est, dans sa principale substance, que le phénomène psychologique d'une constante obéissance à la norme. Le contrat dans sa forme authentique se trouve dans un autre domaine, il est particulier au droit des gens. Car ce droit est véritablement créé par un acte juridique, c'est-à-dire par un acte de volonté conscient. Ceci le distingue de la norme constitutionnelle, qui a cours parce qu'elle est vécue, parce qu'elle est observée, parce qu'elle est reconnue de fait.

Comparaison du droit des gens avec la loi d'Eglise

Considérons enfin la troisième puissance créatrice de droit : l'Eglise. Elle a une affinité avec la société des peuples. En le disant, nous ne nous reportons pas à la domination universelle des papes au moyen âge, domination qui enfreignait ses limites naturelles et se préparait à devenir un régime d'Etat. Faisons abstraction de la doctrine qui renvendiquait le gouvernement du monde pour le successeur de Saint-Pierre. Voyons l'Eglise telle qu'elle est aujourd'hui. Nous constaterons qu'elle est une convention de croyants, qu'elle repose sur la résolution commune d'appartenir à une même société réglée par un statut. Nous établirons en même temps que l'Eglise diffère de l'Etat par le fait de n'être pas liée à une sphère territoriale. De ce chef elle n'exerce pas de contrainte sur un groupe qui résiste. Il en résulte qu'elle est dans son intégralité une création volontaire. Mais d'autre part on ne peut nier qu'elle ait une similitude frappante

avec l'Etat. Car tous les associés n'ont pas une pleine conscience du statut fondamental de l'Eglise. La plupart d'entre eux se contentent de le reconnaître indirectement, par leur soumission.

La convention expresse et tacite. Le droit coutumier

Du moment que le droit des gens est une convention, il peut se réaliser sous une double forme : Ou bien par une stipulation expresse; nous parlons alors d'un traité au sens technique. Ou bien par une attitude concluante. Précisons le deuxième de ces procédés :

Deux Etats font savoir, par des actes significatifs, l'un qu'il se soumet à un devoir, et l'autre qu'il en revendique l'accomplissement. L'aveu d'une obligation d'une part, l'affirmation d'un droit correspondant de l'autre, cette double manifestation de volonté se traduit dans l'attitude des deux parties. Or, quand un autre phénomène vient s'ajouter, quand une même attitude est observée dans toute une succession de cas analogues, on peut en déduire que la convention tacite porte non seulement sur les situations individuelles qui se sont produites, mais encore sur toutes les situations similaires qui se réaliseront dans l'avenir. En un mot, on peut admettre la création d'une règle. En effet, la multiplicité des attitudes semblables qui se suivent permet de conclure que les parties, en les adoptant, ne se sont pas laissé guider par leurs intérêts momentanés; car les intérêts varient, de même que la puissance réciproque des Etats qui joue naturellement son rôle quand il s'agit de concilier des efforts contradictoires. Il n'y a donc qu'une explication possible, c'est que les parties se sont inspirées d'une conception de justice. Pareille conception n'est pas éphémère : elle résiste aux fluctuations des intérêts et des situations politiques.

Citons un exemple choisi dans le droit de la guerre qui, jusqu'à une époque très récente, était avant tout basé sur la coutume. Lorsqu'un belligérant victorieux, occupant un territoire ennemi, respectait la propriété des citoyens, se bornait à lever les contributions nécessaires pour les besoins des troupes et pour l'administration du pays, s'abstenait de forcer les habitants à des travaux d'ordre militaire contre leur patrie ou à des révélations sur leur propre armée, ses mouvements et ses moyens de défense, et lorsque, dans des guerres ultérieures, d'autres parties observaient une même attitude, la conclusion s'imposait que les belligérants voulaient s'en tenir à

une maxime de justice. En effet, au moment où ils triomphaient de l'adversaire, ils n'avaient pas à craindre de représailles dans leur propre territoire. Ce n'était donc pas l'intérêt qui les poussait à la modération. Au contraire, ils négligeaient leur avantage immédiat et résistaient à la tentation que leur offraient les circonstances. Par conséquent, le respect d'une règle pouvait seul être leur pensée dirigeante.

Cet exemple nous montre comment un Etat reconnaît tacitement une obligation. D'autres nous font voir comment un Etat marque sa conviction qu'il possède un droit. Quand un Etat laisse partir sans protection ses ambassadeurs, ses sujets vers des contrées étrangères, il fait connaître qu'il juge le gouvernement territorial responsable de leur sécurité. Un autre cas : lorsque deux obligations se trouvent en présence et sont liées l'une à l'autre, chaque partie, en exécutant son devoir, affirme son droit correspondant. Ainsi, quand au cours d'une guerre maritime un Etat neutre invite les capitaines de sa marine marchande à présenter les papiers de bord et à permettre la visite aux commandants d'unités belligérantes, il élève implicitement la prétention que ses navires soient ménagés, s'ils se sont abstenus d'actes hostiles.

Résumons : Des maximes de droit international peuvent être créées par des actes qui contiennent un accord tacite. Or, la coutume est le symptôme tangible qui permet de démontrer la naissance de ces maximes. La coutume n'est donc pas, à vrai dire, une source de droit international, mais elle est le moyen de trouver la place où la source jaillit. Le droit n'est créé que par les conventions ; mais la coutume est la voie la plus sûre pour les découvrir et les interpréter. « La coutume est *la preuve* d'une pratique générale *acceptée comme étant de droit* »[1].

La plus grande partie du droit des gens repose aujourd'hui, non sur des traités formels, mais sur des coutumes. Les thèses de l'égalité, de l'indépendance, la doctrine des sujets de droit international, la théorie de la reconnaissance de l'Etat, le droit des légations, les principes qui régissent l'acquisition et la perte de territoires, toutes ces matières sont avant tout réglées par la tradition.

---

[1]) Statut de la Cour permanente de Justice internationale de 1920, article 38.

il n'est point statué sur elles par des traités s'imposant à l'ensemble ou du moins à la majeure partie des Etats civilisés.

Parfois un usage ne se développe que dans un cercle restreint. C'est ainsi qu'au moyen âge des accoutumances particulières de navigation maritime se sont établies dans trois contrées : dans la Baltique et la mer du Nord, dans l'océan Atlantique, dans la Méditerranée. Elles ont été notées dans le code maritime de Wisby au XIVe siècle, dans les Rôles d'Oléron, qui nous ont été conservés par le manuscrit de Troyes, de 1386, et dans le Consulat de la Mer, qui se place aux environs de 1300.

Ceci posé, quelques précisions paraissent utiles :

Les actes qui forment la substance, les différents chaînons de la coutume, doivent toujours se placer dans la sphère des relations internationales, c'est-à-dire être accomplis par un Etat vis-à-vis d'un autre, exercer un effet dans leurs rapports mutuels. Des jugements sont tout à fait capables de remplir cette condition, même quand ils ne sont pas des arbitrages, mais émanent d'une autorité nationale. Ainsi, quand une cour de prises relâche un bateau de commerce neutre, parce qu'il ne transporte que de la contrebande relative et ne tombe par conséquent sous la règle du voyage continu, ou quand un magistrat se déclare incompétent pour statuer sur une action dirigée contre un gouvernement étranger, nous sommes en présence de décisions qui statuent sur des droits entre Etats. Pareilles sentences peuvent donc parfaitement créer un droit coutumier. Il n'en est pas tout à fait ainsi des lois nationales. Car elles apparaissent comme actes isolés, elles ne s'enchaînent pas comme des actes continus et ne sauraient donc créer un usage. Mais, d'autre part, elles peuvent établir un droit coutumier par une voie indirecte en déclanchant, par leurs prescriptions, des actes d'exécution uniformes. Ainsi, quand une loi reconnaît des privilèges aux personnes diplomatiques ou concède aux sujets étrangers la faculté de s'établir dans le pays et de jouir des droits civils, l'observation régulière de cette promesse crée un usage et une obligation.

Quel est le rapport entre le droit coutumier et le pacte en bonne forme? Tous deux sont des conventions. La force qui crée la règle est pareille dans les deux cas. Ce n'est que la forme de son apparition qui diffère. Pour cette raison la norme coutumière a la même puissance que le droit stipulé; elle peut notamment le briser quand elle est plus récente.

Un dernier point. On soulève parfois la question de savoir si

un Etat est soumis à un droit coutumier qui s'est répandu parmi ses congénères, mais à la formation duquel il n'a point participé. Nous savons que le fondement de tout droit international est la convention. Un Etat ne peut donc être obligé que par un engagement qu'il assume lui-même. Or, quand sa promesse doit être déduite de la coutume, on ne peut certainement faire valoir contre lui une attitude qu'il n'a point faite sienne. Mais il faut observer une chose : Dès lors qu'un droit coutumier est établi, un Etat peut très facilement s'approprier le système parachevé en lui donnant son approbation par un acte quelconque, ainsi par un traité formel ou par une manière d'agir qui signifie l'adoption du droit en cours. Supposons qu'un Etat n'ait point, dans le passé, pratiqué la navigation maritime, parce qu'il ne possédait pas de côte, mais qu'il s'avance à présent jusqu'à la mer et construise une flotte. Il n'a pu jusqu'ici participer aux traditions établies. Mais s'il déclare à présent, dans un traité avec d'autres nations et peut-être précisément dans l'acte d'acquisition de la côte, qu'il a l'intention d'observer les usages de la navigation sur mer, il est entré d'un seul coup dans l'ensemble du droit coutumier qui régit l'océan. On peut dire davantage. Semblable stipulation n'est même pas nécessaire. Il suffit que les bateaux de commerce du nouvel Etat maritime jettent l'ancre dans des ports étrangers, franchissent des détroits. Car, s'approprier d'une manière quelconque les avantages du droit coutumier maritime, c'est adhérer de ce fait au système intégral. Un autre exemple : Quand la Turquie par l'acte du Congrès de Paris de 1856 et quand le Japon par de récents traités consulaires et commerciaux, qui le plaçaient au même rang que les Etats européens, entrèrent dans la communauté internationale, ils s'approprièrent par cette accession la coutume en vigueur parmi les Etats civilisés.

L'Etat sujet de droit international

Nous avons dit que le droit des gens régit les rapports des Etats. Cette thèse demande une précision. En la posant, nous imaginons l'Etat comme sujet du droit des gens, comme sujet qui exprime une volonté, fait et reçoit des promesses, assume des obligations et acquiert des titres. Semblable personnification de l'Etat n'apparaît pas seulement dans le droit des gens, mais aussi dans le droit constitutionnel. Dans les deux domaines elle a une même por-

tée : elle traduit un phénomène complexe par une formule simple et frappante.

Restons d'abord dans la sphère du droit constitutionnel. L'Etat est une forme de vie commune. Or, ce ne sont pas toujours les mêmes hommes qui incarnent l'association. Les individus qui composent un peuple et de même les individus qui détiennent le pouvoir sont soumis à un changement perpétuel. Mais les droits et obligations qui ont pris naissance entre les sujets et les autorités survivent à ce changement et se transmettent aux continuateurs de la communauté, c'est-à-dire d'une part aux générations ultérieures des citoyens, et d'autre part aux successeurs des gouvernants. Les lois, les mesures administratives qui, à une époque antérieure, furent édictées par d'autres magistrats et pour d'autres sujets, gardent leur force obligatoire, comme si elles étaient, à tout moment, consacrées à nouveau. Car ainsi le veut la constitution. Or, pour caractériser en une seule et brève formule ce fait remarquable que les hommes se succèdent, mais que le phénomène de gouvernement maintient sa continuité, on attribue le pouvoir à un sujet abstrait et par conséquent durable, c'est-à-dire à l'Etat lui-même, pris comme personnalité collective.

En droit des gens, l'on observe un procédé tout à fait semblable. Voici le phénomène qu'il s'agit de circonscrire : Un détenteur de pouvoirs publics, d'habitude le monarque ou le président, a reçu le mandat constitutionnel de diriger les rapports extérieurs du pays et de les régler par des conventions. Ce dignitaire et à côté de lui les autres organes de l'Etat, parmi lesquels le législateur lui-même, sont tenus par la Charte, qui les régit, de respecter les conventions établies de la sorte. On voit donc apparaître en premier lieu des personnes individuelles comme parties contractantes. Mais aussitôt se manifeste le principe de continuité que nous connaissons pour l'avoir déjà vu fonctionner à l'intérieur de l'Etat : De même que les actes d'autorité restent intacts au milieu de la fluctuation des gouvernants, les conventions passées avec des puissances étrangères se transmettent des agents actuels à leurs successeurs. Or, pour fixer cette continuité, en d'autres termes, pour confirmer que les titres acquis et les obligations assumées se maintiennent malgré la mutation des personnes détentrices du pouvoir, on envisage l'Etat lui-même comme la personne agissante qui établit les conventions, qui obtient des droits et se charge de devoirs ; en un mot, l'Etat devient le sujet du droit des gens.

Voici le sens de la personnification et il ne faut pas y chercher d'autre mystère. Le substratum de l'Etat est toujours l'homme. C'est lui qui agit, qui contracte, qui ordonne et obéit. En désignant, à sa place, l'Etat comme sujet des transactions intervenantes, on veut uniquement relever que l'homme n'agit pas pour son compte personnel, mais est partie intégrante d'un système ingénieux qui enchaîne son œuvre à celle de ses successeurs.

Recourons à une image. Lorsqu'on voit glisser une vague sur le miroir d'un lac, ce sont successivement d'autres parties des flots qui entrent en mouvement. Seule la force agissante reste la même, tandis que la substance vivifiée par elle change à tout instant. Quand on parle d'une vague, on veut désigner une même loi mécanique portant son effet d'un endroit à l'autre. Voici l'unité qu'on veut caractériser; ce n'est pas l'unité de quelque substance, mais l'unité de la loi directrice du phénomène.

Donc, si nous regardons le fond des choses, la convention internationale est passée avec des hommes qui, en vertu de la constitution de leur pays, la transmettent à d'autres et la dotent ainsi d'un caractère permanent. Le fait est mis en lumière par un exemple, qui n'appartient pas, il est vrai, au droit des gens, mais à un domaine voisin. L'Eglise catholique, prise dans sa collectivité, n'a jamais été reconnue comme personne juridique, ni par le droit romain, ni par le droit canon. Pour ce motif un concordat est envisagé comme un traité conclu, non avec l'Eglise comme telle, mais avec le suprême pontife en personne. Seulement, il est bien entendu que le concordat se transmet d'un pape à l'autre, et voilà ce qui le perpétue. Le phénomène réel est donc identique à celui que nous observons dans l'Etat. Il n'y a qu'une différence de forme : aucune personnification n'a lieu. Et ceci fait que le véritable sujet contractant se trouve bien en relief.

LES QUATRE GRANDS PRINCIPES DU DROIT DES GENS

Première maxime : La force obligatoire des conventions

Nous avons expliqué le droit des gens comme un accord de volontés. Dès lors la question se pose : D'où provient la force obligatoire de cet accord? Nous touchons ainsi à l'énigme fondamentale du droit des gens, qui nous oblige à scruter les derniers replis de son âme.

Lorsqu'un Etat prend un engagement et qu'un autre accepte la promesse faite, pourquoi semblable pacte fait-il naître une obligation qui enchaîne un sujet autrefois libre? Pourquoi le respect de la parole donnée? Pourquoi l'hésitation à la rompre? Prenons un exemple concret : Quand, après la guerre de Trente ans et les luttes bouleversantes de l'ère napoléonienne, les diplomates eurent signé un pacte pour résoudre les problèmes pendants et reconstruire l'Europe sur de nouvelles lignes, pourquoi se séparèrent-ils pénétrés de l'idée que ce trait de plume maîtrisait les royaumes et républiques et disposait de leur sort?

Ce phénomène a deux causes : il procède d'un motif utilitaire et d'un motif idéal.

La force obligatoire de la convention entre peuples est en premier lieu une nécessité d'ordre social.

Il est une loi de la nature d'après laquelle les hommes ne peuvent remplir leur destinée que par la division du travail, la production commune de richesses nouvelles et l'échange de leurs biens. Les hommes dépendent les uns des autres. Il existe entre eux une solidarité. On la voit se manifester dans tous les domaines. Elle se

fait jour dans les intérêts matériels de la vie quotidienne, comme dans les hautes sphères de la science et de l'art.

Or, les cercles de la solidarité s'étendent avec les progrès de la civilisation. Dans les temps historiques lointains, ils débordent à peine les frontières des Etats. Aujourd'hui, d'un tissu serré, indestructible, ils embrassent l'univers. Il est un pas gigantesque depuis les siècles où les Phéniciens frayaient les premières routes maritimes sur les côtes de l'Atlantique et de la Méditerranée, jusqu'à l'époque où le Japon sortit de son isolement et devint membre de la communauté internationale.

Or, l'échange des biens et la division du travail, qu'impose la solidarité, ne sont possibles que s'ils sont accompagnés et réglementés par des conventions. Il va sans dire que ces conventions doivent être obligatoires. Autrement elles seraient lettre morte.

Cette nécessité peut être mise en relief par une comparaison. Voici le commerce. Il n'est pratiquable que sur la base de la confiance mutuelle. Or, le fait de ne pas tenir la parole donnée détruit cette confiance. Un négociant qui ne remplit pas ses obligations se voit bientôt exclu de tous les rapports d'affaires. Il se fait ici une élimination naturelle. La malhonnêteté se punit elle-même, sans que le juge ait besoin d'intervenir. Cette observation, tout commerçant raisonnable la fait sienne, et c'est là le motif le plus puissant qui le stimule à exécuter ses contrats. Un phénomène tout à fait semblable se produit dans les relations internationales. Car la communauté des peuples, elle aussi, est fondée sur la confiance. L'Etat qui renie ses promesses et déçoit l'attente honnête de ses consorts ne peut rester membre de l'association. Il se condamne lui-même. Ce fait constitue un stimulant sérieux pour tenir les engagements pris. Une contrainte psychologique, résultant d'un calcul opportuniste, naît parmi les peuples.

Bynkershoek dit : « Pacta privatorum tuetur ius civile; pacta principum bona fides. Hanc si tollas, tollis inter principes commercia quae oriuntur ex expressis pactis, quin et tollis ipsum ius gentium, quod oritur e pactis tacitis et praesumtis, quae ratio et usus inducunt. Ne haec omnia tollas, fidem pactorum esse servandam, etiam illi facile largientur qui non didicerint nisi fidem fallere, sed regulam servandae fidei sexcentis exceptionibus tantum non eludunt » [2]).

---

[2]) Quaestionum juris publici Libri duo 1737, Liber II, caput 9.

La force obligatoire de la convention découle donc d'un phénomène social. Mais elle a une seconde origine, plus noble. La promesse lie. Cette thèse est un axiome, une vérité primordiale qui ne peut être déduite d'autres vérités et qui est reconnue dans le monde de la morale comme dans le monde du droit. C'est un « Cogito, ergo sum ». La promesse est la mise en gage de la personnalité, c'est la volonté de répondre avec son nom et son honneur de l'observation fidèle de la parole donnée, sans attendre l'ordre et la contrainte d'une puissance extérieure. Les peuples en ont pleine conscience. Ils savent bien que la convention puise sa force non seulement dans un motif utilitaire, mais encore dans un motif idéal. Aussi le contempteur de la loi internationale n'encourt-il pas seulement le reproche d'agir avec imprudence, à l'encontre de ses intérêts, mais encore de commettre une véritable injustice.

« Il faut garder la foy sans avoir esgard si celuy le mérite, auquel on l'a donnée; car toujours il y va de l'honneur de Dieu et de la République », dit le vénérable maître Jean Bodin [3]).

Kant a érigé le devoir de tenir la promesse donnée en impératif catégorique. « Warum soll ich mein Versprechen halten? Dass ich es soll, begreift ein jeder von selbst. Es ist aber schlechterdings unmoeglich, von diesem categorischen Imperativ noch einen Beweis zu führen; eben so, wie es für den Geometer unmoeglich ist, durch Vernunftschlüsse zu beweisen, dass ich, um ein Dreyeck zu machen, drey Linien nehmen müsse (ein analytischer Satz), deren zwey aber zusammengenommen groesser seyn müssen als die dritte (ein synthetischer; beide aber a priori). Es ist ein Postulat der reinen (von allen sinnlichen Bedingungen des Raumes und der Zeit, was den Rechtsbegriff betrifft, abstrahirenden) Vernunft » [4]).

Quelques auteurs se sont ingéniés à déduire cette obligation éthique d'autres maximes. La théorie émise par Ferguson et développée par Garve au XVIIIe siècle mérite avant toute autre de retenir l'attention.

Ferguson dit ceci : La base de tout engagement est située dans mon droit d'exiger l'exécution d'un acte qu'un autre homme m'a donné une juste raison d'attendre. — Une attitude quelconque prise

---

[3]) Les six livres de la République. Ed. de Lyon, 1580, p. 563.

[4]) Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre. 1797. II. Hauptstück. 2. Abschnitt. § 19 (VII, 72).

avec le dessein d'éveiller une expectative ou dont il est bien connu qu'elle a tout naturellement cet effet, suffit pour sceller un accord. — Ainsi, l'existence d'une coutume est un motif raisonnable de compter sur une similitude des procédés à venir; de là sa force obligatoire[5]).

La convention dérive donc sa force de l'attente qu'elle éveille. C'est l'idée de Ferguson. Admettons qu'un double engagement soit conclu à titre de réciprocité. Chacune des parties remplit alors son devoir parce qu'elle compte sur l'honnêteté de l'autre. Donc, si l'une des parties est infidèle au contrat dont elle a tiré un avantage, elle encourt le reproche d'avoir soutiré une prestation à l'autre qui tablait sur la réciprocité; en d'autres termes, elle l'a trompée. Voici l'argumentation de l'auteur. Elle s'applique aisément au droit international, à condition d'être prise dans un sens très large. En effet, il ne faut pas la faire jouer dans le cadre d'un traité individuel; il faut, au contraire, envisager le droit des gens comme un grand ensemble, de sorte que toutes les promesses existantes se trouvent dans un rapport de réciprocité générale et que chacune d'elles est la contre-partie de n'importe quelle autre.

Cependant cette considération de Ferguson ne mène pas plus loin que la thèse de Kant. Car le blâme qu'elle formule est celui d'avoir déçu la confiance en une promesse. Mais quelle est l'origine de cette confiance? Elle est précisément située dans la foi que la parole est sacrée. En fin de compte, Ferguson revient donc à cette maxime, qui, en définitive, ne peut former l'objet d'aucune preuve. Il est vrai qu'en sus la partie coupable est accusée d'exploitation; mais c'est là un argument d'ordre matériel et par conséquent de moindre valeur que le premier.

Revenons à notre thèse : La force obligatoire des conventions est une maxime a priori. « Les Puissances reconnaissent que c'est un principe essentiel du droit des gens qu'aucune d'elles ne peut se délier des engagements d'un traité, ni en modifier les stipulations qu'à la suite de l'assentiment des parties contractantes, au moyen d'une entente amicale. » Voici en quels termes la Convention de Londres, le 13 mars 1871, consacre le principe. Fixons-le comme une table d'airain sur le portique du droit des gens.

---

[5]) Ferguson, Institutes of Moral philosophy, 1760. Part. V. Chapter 8. Section 2, §§ 1, 7, 8. — Christian Garve. Fergusons Grundsaetze der Moralphilosophie, 1772, p. 417.

Développement de la thèse du caractère obligatoire des conventions. La bonne foi. La clausula rebus sic stantibus

La convention lie les parties. Pacta sunt servanda. Cette maxime brève, mais d'une grande portée, implique deux conséquences marquantes.

Un accord est une affaire de confiance. Les deux parties s'attendent à l'observation de la parole donnée. Or, cette confiance exige que l'engagement soit interprété d'après son véritable sens et la volonté raisonnable des parties, en un mot, d'après l'esprit et non d'après la lettre. C'est ainsi que l'essence même de la convention engendre le principe de la bonne foi.

Un exemple : Quand une guerre se termine par un traité de paix, il faut admettre que toutes les controverses pendantes sont résolues. Car une véritable paix suppose la volonté sincère de la maintenir. Par conséquent on ne saurait tabler sur les faits qui existent au moment de la signature pour formuler, à l'avenir, des revendications nouvelles. Il faut, au contraire, envisager comme légitime l'état de possession établi, même dans la mesure où il n'est pas expressément consacré par l'accord. Bref, le traité de paix implique une consécration du statu quo.

Kant a proclamé cette thèse dans son premier article de la paix perpétuelle. « Es soll kein Friedensschluss für einen solchen gelten, der mit dem geheimen Vorbehalt des Stoffs zu einem künftigen Kriege gemacht worden. »

Par conséquent, si deux Etats se sont entendus dans un traité de paix sur les frontières de leurs pays européens, aucun d'eux ne peut plus contester la légitimité du domaine colonial de l'autre, même si aucune clause de l'accord ne parle de territoires d'outre-mer. Impossible d'invoquer en pareil cas des maximes générales comme l'égalité entre Etats ou la liberté des mers. Car la question des possessions transmarines est tacitement résolue par le traité de paix dans le sens du statu quo.

Un accord ne peut être rompu par un acte de volonté unilatéral. C'est là un autre principe qui résulte de l'idée de convention. Il est tout simplement la paraphrase négative de cette idée. La thèse paraît indiscutable. Tout de même, il est une théorie curieuse qui a un certain crédit en droit des gens et qui permet de se délier d'un accord, quand les circonstances qui existaient au moment de la conclusion

subissent une modification essentielle. C'est la théorie de la clausula rebus sic stantibus.

Cette théorie a son origine dans le droit civil. Déjà les post-glossateurs l'y ont fait jouer. Avec le temps la doctrine a perdu toujours plus de terrain dans le domaine du droit privé. Mais en droit des gens elle est encore vivante.

Pourtant cette doctrine est contraire à l'essence même de la convention et voici pourquoi elle ne peut être reconnue, ni en droit privé, ni en droit international. Une seule argumentation logique est possible : ou bien les circonstances dont il s'agit ont été envisagées, du moins tacitement, comme conditions du traité, ou bien, autre alternative, elles n'ont été que de simples motifs intimes, non manifestés, de conclure un accord. Dans le premier cas la convention s'évanouit avec les circonstances qu'elle suppose; dans le deuxième son sort est indépendant de leur continuité. La formule même de la théorie indique cette solution. Une *clause* est une stipulation dans un pacte. Or, pour être valable, une clause doit être *consentie,* tacitement du moins [6]).

Cette appréciation mène à des conséquences équitables. En effet, les intérêts des deux parties s'entrecroisent. Or, si le traité perd son utilité de part et d'autre, parce que les circonstances ont changé, il sera facile de s'entendre pour supprimer l'accord existant. Si au contraire l'une des parties reste intéressée au maintien du traité, c'est là une raison péremptoire pour le respecter. Car cette partie a compté sur l'exécution de l'engagement et cette attente ne doit être déçue. Tout comme en droit privé, celui qui s'est abusé sur le cours des événements doit supporter le dommage.

La clausula rebus sic stantibus est extrêmement périlleuse. Elle déguise bien souvent la tendance à saper les bases du droit des gens. Elle risque de faire de la loi des peuples un jouet futile qu'on peut jeter loin quand il devient encombrant. La clausula rebus sic stantibus menace le caractère sacré des pactes.

---

[6]) « Verträge können dann vom Verpflichteten einseitig aufgehoben werden, wenn eine Veraenderung solcher Umstaende eingetreten ist, welche nach der erkennbaren Absicht der Parteien zur Zeit ihrer Begründung die stillschweigende Bedingung ihres Bestandes bildeten. » Entscheidungen des Schweizer Bundesgerichts. 1882. Band VIII, p. 57. Streit zwischen Aargau und Luzern.

« Solet et hoc disputari, an promissa in se habeant tacitam conditionem, si res maneant quo sunt loco : quod negandum est, nisi appertissime pateat statum rerum praesentem in unica illa quam diximus ratione inclusam esse. » Ratio signifie la raison d'être de la promesse, « ratio quae sola plene et efficaciter movit voluntatem » [7]).

A la prendre dans son acception seule raisonnable, la théorie de la clausula rebus sic stantibus n'est pas une règle de droit, mais une exhortation à interpréter correctement les conventions passées. Elle ne resserre donc pas la substance des accords, mais demande que soit scrupuleusement examinée la question de savoir si les pactes ont subordonné l'engagement, qu'ils contiennent, à la permanence d'un fait. Que telle était leur intention reste à prouver.

Admettons que deux Etats garantissent l'intégrité territoriale d'un Etats tiers. Si dans l'avenir l'Etat tiers étend ses limites, on peut se demander si le devoir de protection subsiste. Or, il faut distinguer : Le traité de garantie a peut-être un sens géographique; en d'autres termes, les parties contractantes veulent qu'un certain domaine, à cause de sa situation et des avantages qu'elle comporte, reste aux mains du possesseur actuel. Un domaine renferme par exemple des routes mondiales de première importance et constitue, de ce fait, un objet de rivalités dangereuses pour d'autres Etats. On peut songer ici à la Suisse, la Belgique et la Turquie. Il faut conclure en de telles circonstances que l'obligation demeure en force pour l'ancien territoire; car c'est lui l'objet de la convention et il existe après comme avant l'extension des frontières. Mais il se peut aussi que le traité de garantie ait un sens national, qu'il veuille sauvegarder l'unité constitutionnelle d'un groupe ethnique. Un pacte semblable veut assurer à un peuple la liberté d'une évolution propre, conforme à son génie traditionnel. Si en pareil cas l'Etat protégé, par l'acquisition d'un nouveau territoire, englobe des nationalités étrangères, il perd son caractère intrinsèque. L'objet du traité de garantie vient alors à manquer et l'obligation s'évanouit. Une troisième alternative : Il est possible que les parties s'entendent pour conserver intactes les limites d'un Etat et, en même temps, pour maintenir la dynastie régnante, peut-être même dans sa forme absolue, contre toute menace extérieure. On peut admettre qu'ici l'inté-

---

[7]) Hugo Grotius. De iure belli ac pacis. Liber II, caput 16, § 25, no 2.

grité de la monarchie est l'idée principale et que l'intégrité du territoire n'en est que la simple conséquence. Si donc un jour la république vient à être établie par un bouleversement interne, le traité perd son objet essentiel. Par conséquent la clause accessoire, la stipulation territoriale tombe du même coup. Car les contractants n'ont jamais voulu garantir un Etat, mais seulement un Etat monarchique.

Retenons qu'il s'agit toujours de l'interprétation du traité. Il n'importe pas que le changement de la situation soit essentiel en lui-même, soit jugé tel par un témoin objectif, mais bien qu'il soit reconnu comme essentiel dans le pacte. Il n'existe pas de norme selon laquelle un événement nouveau qui paraît grave au moment de son apparition soit un motif légitime pour rompre un engagement. Bref, la clausula rebus sic stantibus ne peut jouer que le rôle d'une condition résolutoire; c'est dire qu'elle doit être stipulée pour agir.

Afin de diminuer les contestations en une matière si épineuse, il serait utile de limiter la durée de toutes les conventions par des clauses expresses et, à leur défaut, par une règle générale.

Deuxième maxime : La liberté de l'Etat

L'âme du droit des gens est la convention, nous l'avons admis de prime abord. En employant cette formule nous avons pris le terme de convention dans son sens propre, nous avons voulu dire que les normes internationales sont arrêtées en pleine conscience et qu'elles ne sont pas simplement reconnues par une attitude passive, par l'obéissance, comme les lois de l'Etat. Or, si la loi des peuples résulte du fait que les participants imaginent une règle et décident de lui donner un caractère impératif, si la norme internationale est l'œuvre d'un consentement réfléchi et n'a pas d'autre source d'autorité, bref, si le contrat social de Jean-Jacques Rousseau se réalise parmi les peuples, cette constellation renferme un principe qui plonge ses racines dans les régions les plus profondes du droit des gens et projette son ombre géante sur la vie commune des nations : c'est la liberté de l'Etat.

Cette maxime est inséparable du droit des gens. Elle est une partie intégrante de son organisme. Elle lui communique des pulsations sans lesquelles il ne peut vivre.

Mais l'Etat ne dérive pas seulement sa liberté du fait de n'obéir qu'à la règle consentie par lui-même. Il peut encore l'appuyer sur un autre raisonnement.

Une des pensées les plus nobles qui régissent la vie des peuples est la liberté de l'homme. Elle est en connexion étroite avec le christianisme qui enseigne la dignité humaine et la fonde sur la vie propre de l'âme, sur sa destinée immortelle. Or, la liberté de l'homme entraîne, en bonne logique, la liberté de la nation. Car un peuple, lui aussi, a sa personnalité quand il se sent uni par un devoir commun et s'allie en une société politique pour remplir la tâche qui lui est assignée. Seulement l'idée gagne en ampleur et en majesté dès le moment où elle est transportée à l'Etat lui-même. En effet, le citoyen ne peut réclamer qu'une liberté restreinte, c'est-à-dire une sphère garantie pour le développement de ses forces vitales. En d'autres termes, le postulat de la liberté individuelle ne mène qu'à la déclaration de droits fondamentaux. Le citoyen se défend contre l'Etat. Il reconnaît bien sa domination, il ne refuse pas de lui prêter obéissance, mais il conteste son droit de franchir une limite déterminée. Il ne rejette pas l'autorité, mais la puissance absolue. Il en est autrement de l'Etat quand il affirme sa liberté : Il nie d'une manière générale qu'il y ait une puissance au-dessus de lui. Il prétend à une indépendance parfaite. Il ne lutte pas contre une autorité véritable, comme le citoyen, mais contre l'hypothèse d'une autorité voulant s'imposer à lui. Il ne proclame pas des droits fondamentaux, mais un seul droit fondamental, la souveraineté illimitée.

C'est ainsi que la théorie de la liberté, dès lors qu'elle est transportée à l'Etat, nous mène encore au delà des droits fondamentaux proprement dits. Elle nous ramène à un principe initial dont les droits de l'homme sont dérivés. Elle nous ramène à la liberté naturelle dans son essence première. Cette liberté naturelle, qu'abandonnent *les individus* pour fonder un régime politique, est encore aujourd'hui la situation dans laquelle coexistent *les Etats*. Car eux n'ont accepté aucune soumission. Tandis que les citoyens n'ont sauvé qu'une part de leur indépendance primitive, la part à laquelle ils n'ont pas renoncé par la reconnaissance d'un gouvernement, les Etats sont encore en possession de leur toute-puissance initiale.

Ce fait, toutefois, n'implique pas un affranchissement de tout devoir. Si les hommes qui vivent à l'état de nature sont tenus de respecter la liberté de leurs semblables, les Etats sont dans la même obligation. Le développement de leurs forces vives ne doit pas entraver le même développement chez le voisin. En un mot, la liberté n'est pas un privilège, elle est une règle pour tous, un droit commun.

Voici donc établi le second dogme du droit des gens : la liberté.

Il signifie que l'Etat n'est soumis à aucune loi, s'il ne l'a volontairement acceptée. Aucune norme ne peut lui être imposée contre son gré.

Condorcet, parlant à l'assemblée législative en 1792, a résumé la doctrine en ces termes : « Chaque nation a seule le pouvoir de se donner des lois et le droit inaliénable de les changer à son gré. Ce droit n'appartient à aucune ou leur appartient à toutes avec une entière égalité; l'attaquer dans une seule, c'est déclarer qu'on ne la reconnaît dans aucune autre. Vouloir le ravir à un peuple étranger, c'est annoncer qu'on ne le respecte pas dans celui dont on est le citoyen ou le chef; c'est trahir sa patrie, c'est se proclamer l'ennemi du genre humain »[8]).

Lorsqu'après la chute de Napoléon Ier les grandes Puissances formèrent une ligue pour combattre, de leurs forces communes, toute réforme démocratique dans les constitutions de l'époque, elles agirent contre l'esprit du droit des gens. La Tétrarchie n'était pas une institution d'ordre international, mais l'esquisse d'un Etat universel régi par un collège aristocratique de rois. Bien au contraire, une société des nations, dans laquelle existe un arbitrage obligatoire et dans laquelle les Etats associés prêtent main-forte à la sentence contre la partie rebelle, est un phénomène qui se meut absolument dans le domaine du droit des gens. Une contrainte existe, il est vrai; mais c'est une contrainte à laquelle s'est volontairement soumis l'Etat qui en est l'objet. Une autre considération : Quand divers Etats s'enchaînent par un lien fédéral et se placent de ce fait sous l'autorité d'un pouvoir supérieur, le droit des gens ne peut reconnaître cette constellation que si les Etats membres ont adhéré librement à l'ordre nouveau. Telle est la signification des traités qui accompagnent d'habitude l'établissement d'une confédération. Ce ne sont pas eux qui créent le nouveau système. Car le régime fédéral n'est pas un lien contractuel entre des Etats. Il est, au contraire, une autorité dominatrice qui régit des hommes. En effet, le régime fédéral résulte du fait que plusieurs peuples, qui sont déjà constitués en Etats, édifient au-dessus des pouvoirs particuliers qui les gouvernent un pouvoir nouveau, universel, souverain. Les traités dont il s'agit ont un autre sens : Ils consacrent la soumission volontaire à l'autorité commune et légalisent ainsi, du point de vue de la loi internationale, la sujétion des Etats membres, jadis indépendants.

---

[8]) Séance du 20 avril 1792. Moniteur universel du 22 avril.

Développement de la maxime de liberté

Du moment que le droit des gens revendique la liberté de l'Etat, il importe de poser la question précise quel est l'objet de cette liberté? Voici la réponse : L'Etat est une domination sur des hommes dans des limites territoriales. Sa liberté signifie donc l'exercice illimité de ce pouvoir. Par conséquent la substance de la liberté, l'objet qu'elle couvre de sa main protectrice est la domination. Car elle est l'Etat lui-même, elle est son individualité tout entière. Il en résulte qu'un pays se trouve attaqué dans sa liberté quand un autre Etat entame sa domination, diminue par exemple son territoire, lui ravit des sujets, les range sous sa propre autorité.

La liberté apparaît ainsi comme une divinité frontière. Elle interdit l'empiètement sur le domaine voisin. Elle exige le parallélisme ordonné des pouvoirs. Pour bien comprendre cette revendication, il faut donc établir jusqu'où va l'autorité de chaque Etat. En un mot, il s'agit de délimiter les sphères de domination :

Nous savons que l'Etat est circonscrit par un domaine territorial. C'est un de ses signes caractéristiques, ainsi que nous l'avons entrevu naguère. Le monde dans lequel vit la domination est par conséquent le territoire. L'Etat régit des hommes dans un pays. On peut donc parler d'un pouvoir territorial, à condition de retenir toujours le fait, facilement obscurci par cette formule, que le pays ne représente que les limites du pouvoir et que son objet restent les hommes.

Cependant l'idée du pouvoir territorial n'est pas une vérité absolue et subit des restrictions diverses.

La première résulte du fait que l'Etat s'édifie sur une concordance de volontés. Précisons :

L'Etat, nous l'avons reconnu, est basé sur la résolution prise par un nombre d'hommes de vivre d'après un statut. Cette résolution est mutuelle, en d'autres termes, elle est une convention. L'Etat se présente ainsi comme une disposition durable de volontés. Son sort est par conséquent lié à la psychologie d'individualités humaines : il est viable tant qu'une série de personnes conservent les mêmes pensées, les mêmes sentiments. Il est vrai que parmi ces personnes se produit un changement continu, d'abord un changement naturel par les naissances et les décès, puis, dans des limites beaucoup plus étroites, un changement artificiel par le libre choix des hommes qui se détachent

d'une patrie et se rallient à une autre. Mais au milieu de ces fluctuations il reste toujours une forteresse humaine, une citadelle formée par des adhérents qui soutiennent l'Etat. La force spirituelle qui les unit est l'intérêt et la fidélité. Or, l'Etat s'efforce de capter cette force vive et de lui donner une forme tangible en la cristallisant autour d'une institution de droit, la nationalité. Elle est un lien qui incorpore des hommes à une société politique, leur confère des titres et leur prescrit des devoirs.

Or, la nationalité une fois reconnue, il en résulte une importante restriction du pouvoir territorial : l'Etat n'est pas omnipotent à l'égard des citoyens étrangers qui résident dans son domaine. Il possède sur eux bien des pouvoirs, mais il ne les possède pas tous. Il ne peut leur imposer des fonctions dans son mécanisme législatif, administratif, juridictionnel. Bref, pour employer une expression technique, il ne peut leur demander l'accomplissement de devoirs civiques. Rentrent en première ligne dans cette catégorie le service militaire, les charges honorifiques dans la sphère de l'administration, les offices d'échevin et de juré, enfin le devoir d'élection quand il existe.

Voici la première restriction grave que subit le pouvoir territorial. Mais il en est d'autres.

Ne pas inquiéter l'Etat dans l'exercice de sa domination c'est reconnaître l'inviolabilité de ses organes vitaux. Voici pourquoi les monarques, les présidents de républiques, les collèges gouvernants, en un mot, les chefs de l'exécutif jouissent de l'exterritorialité. Quand ils se trouvent à l'étranger, ils ne sont pas soumis au pouvoir territorial. Une même faveur est acquise aux corps de troupes et aux vaisseaux d'Etat. On pense que ces formations incarnent d'une manière tangible la puissance de leur pays et que par l'exercice d'une autorité à leur égard on toucherait l'Etat même auquel ils appartiennent. Il faut aussi mentionner le caractère exterritorial des légations. Il résulte du fait que l'Etat, s'il veut conserver sa domination et sa vie, doit rester en contact permanent avec ses congénères, afin d'éviter les conflits possibles et de trouver secours et protection quand il est menacé dans son existence. On peut dire que les ambassades sont des contreforts des sociétés politiques, qu'elles sont semblables à ces arcs-boutants qui soutiennent les voûtes gothiques des cathédrales. Mais ce motif est renforcé par un autre. Non seulement la liberté, mais aussi la solidarité, autre maxime du droit des gens, suppose une diplomatie active et par conséquent libre de ses mouve-

ments. Ce principe, lui aussi, aboutit donc à la revendication du caractère exterritorial des ambassades.

Nous venons de dessiner la périphérie de la domination. Cette périphérie est aussi celle de la liberté, force protectrice du pouvoir territorial. Or, ayant établi les limites de la liberté, nous pouvons entreprendre l'étude de sa substance.

La liberté défend que l'Etat subisse aucune violence. Nous pouvons dire aussi, en recourant à un terme technique : Elle défend l'intervention autoritaire. Il y a différentes formes et gradations de cet acte. La forme la plus bénigne est celle du conseil imposé dont le but n'est pas seulement de convaincre par la voix de la raison, mais d'exercer une intimidation discrète. A l'autre bout de l'échelle se trouve la forme la plus rigoureuse, l'emploi de la force armée. Entre ces deux extrêmes se placent les possibilités les plus diverses : demande d'une prestation indue avec menace de contrainte, secours porté à une révolte intérieure, occupation d'un territoire.

La Convention nationale a stigmatisé l'intervention autoritaire en termes pathétiques. Elle déclare « que la France ne s'immiscera en aucune manière dans le gouvernement des autres puissances; mais elle déclare en même temps qu'elle s'ensevelira plutôt sous ses propres ruines que de souffrir qu'aucune puissance s'immisce dans le régime intérieur de la République et influence la création de la constitution qu'elle veut se donner »[9]). La doctrine de Monroë condamne nettement l'intervention autoritaire comme acte illégitime. De même la célèbre dépêche de Canning, du 28 janvier 1823 : « We disclaim for ourselves and deny for other powers the right of requiring any changes in the internal institutions of independent states, with the menace of hostile attack in case of refusal. »

A la liberté se rattache un autre principe, le droit de légitime défense. Il n'est autre chose que le droit de liberté jouant lorsqu'il subit une menace particulièrement grave : l'agression. Mais ce principe doit être manié avec prudence. Il ne faut pas le confondre avec la théorie du droit de conservation, qui va beaucoup plus loin. En effet, cette théorie affirme que l'Etat peut tout faire pour sauver un bien de valeur. Elle est donc beaucoup plus large que la première doctrine, elle ne suppose pas nécessairement une agression, mais prétend valoir dans tout péril, quelle que soit son origine. C'est

[9]) Résolution du 13 avril 1793. Moniteur universel du 16 avril.

ainsi qu'elle entend jouer quand un Etat est miné par des dissensions intérieures, se voit menacé de désagrègement et ne peut plus sauver son existence ou sa forme de gouvernement que par une diversion, une guerre victorieuse. La même théorie tente de justifier l'Etat qui, se trouvant dans la dépendance économique de ses voisins, tend à s'approprier des territoires plus vastes afin de compléter ses moyens de production. Enfin, le droit de conservation est invoqué lorsqu'un Etat veut obtenir de nouveaux pays comme lignes de défense contre un voisin qui, d'une manière inattendue, mais légitime, s'est acquis de nouveaux territoires, par conséquent de nouveaux moyens de puissance et a dérangé de ce fait l'équilibre des forces politiques.

Il est facile de se rendre compte que dans tous ces cas il ne s'agit point de déjouer une attaque, mais tout simplement de consolider et d'étendre la domination propre aux dépens d'autrui. Or, agir de la sorte, c'est précisément faire ce que défend la maxime fondamentale de la liberté. Dans tous les cas cités, l'attitude qu'on essaie de baser sur le soi-disant droit de conservation est franchement illégitime. On ne peut pas non plus la justifier par la théorie du cas de nécessité. Car cette théorie suppose toujours que le bien sauvegardé soit d'un prix notablement supérieur à celui du bien sacrifié. Pareille condition n'est certainement pas remplie dans le premier exemple. Pourquoi conserver, aux dépens d'autres pays, l'existence d'un Etat qui est vermoulu et tombe en poussière? Une société politique ayant perdu sa solidité morale, la confiance et la fidélité de ses citoyens jusqu'à ne pouvoir être sauvée que par une heureuse invasion dans le territoire du voisin ne mérite pas d'être maintenue à ce prix. Quelle est, en effet, la valeur d'un pareil groupe, quel est le rôle qu'il peut jouer dans la civilisation commune? La vie humaine, elle, est une valeur absolue, elle a un caractère éthique, et par conséquent une individualité intangible. Mais l'Etat n'est qu'une forme sous laquelle des hommes vivent et travaillent ensemble. Quand elle est mauvaise, elle doit être remplacée par une autre. Elle n'a pas un droit péremptoire à l'existence. La même argumentation s'applique, à plus forte raison, quand la forme de gouvernement seule est en péril. Enfin, dans le troisième exemple, la règle du cas de nécessité ne peut pas non plus entrer en ligne. Car la fin poursuivie n'est pas la conservation dans un péril actuel, mais une simple précaution pour l'avenir.

Nous avons posé jusqu'ici deux principes, le caractère obligatoire

des conventions et la liberté. Or, dès le moment où ces deux principes entrent en collision, le premier doit nécessairement prévaloir. Car lorsque la domination est restreinte ou abolie par un traité, en d'autres termes par une renonciation, la liberté n'est pas violée. En effet, elle n'est inconciliable, de par sa nature, qu'avec la soumission imposée par la force, mais non avec la soumission volontairement acceptée. Bien au contraire, renoncer à la liberté n'est-ce pas une preuve manifeste qu'on la possède? Nous avons déjà cité un exemple frappant : l'Etat fédéral, disions-nous, n'est pas en contradiction avec la liberté, du moment qu'il est consenti d'avance par un accord des Etats primitifs.

La liberté de l'Etat doit être soigneusement distinguée d'une autre doctrine qui a tenu en haleine la politique de tout le XIXe siècle et a donné mainte impulsion décisive à la guerre mondiale. C'est la théorie des nationalités.

Quel est son sens exact?

Pour la définir, il faut remonter le cours de l'histoire : La Révolution française a proclamé le droit de l'homme à la libre disposition de lui-même en matière politique. Cette doctrine renferme une double conséquence : la souveraineté du peuple et le principe des nationalités. La première maxime traite de la structure des gouvernements, l'autre de la délimitation des Etats.

La nation et l'Etat doivent couvrir une même surface, dit la deuxième de ces thèses. La nation doit trouver dans l'Etat le corps qu'elle peut animer de sa vie, et l'Etat doit trouver sa force dans la volonté qui est l'âme de la nation. En bonne logique, l'Etat et la nation forment une entité indivisible. Ils appartiennent l'un à l'autre comme la matière et l'esprit, comme la substance et la forme.

Qu'est-ce qu'une nation? L'idée s'éclaircit d'elle-même quand on retient que le principe des nationalités résulte du droit individuel de libre disposition. Le principe des nationalités n'est que la projection de ce droit dans la vie des peuples. Il signifie la libre faculté de circonscrire le cercle d'hommes qui doit former un Etat. Le lien qui associe les membres d'une nation est le sentiment de s'appartenir. Le trait d'union est la croyance qu'un certain groupe d'hommes est destiné à parfaire un même idéal de culture. La nation est par conséquent un phénomène de volonté. Elle vit par ce qu'on veut qu'elle vive. Elle est une réunion par un libre choix.

Il apparaît donc que la nation n'est pas cimentée par des phé-

nomènes objectifs. La langue et la race ne sont pas ses éléments vitaux. Elle n'est pas établie par une similitude de qualités naturelles et son caractère intrinsèque est la subjectivité. Elle est de nature spirituelle. En effet, elle est faite d'un tissu de souvenirs évoquant de durs combats pour la justice et la liberté, retraçant des victoires glorieuses et des jours de détresse. Elle est ancrée dans la foi en une destinée commune, en une mission dictée par la providence. Or, toutes ces pensées se cristallisent dans la résolution de vivre et de travailler ensemble. Bref, la nationalité n'est pas une parenté; elle est une ligue. Elle n'est pas un fait accompli; elle est une action.

Ernest Renan dit : « L'homme n'appartient ni à sa langue, ni à sa race, il n'appartient qu'à lui-même, car c'est un être libre, c'est un être moral. Le droit des populations à décider de leur sort est la seule solution des difficultés de l'heure présente que peuvent rêver les sages. — Une nation, c'est pour nous une âme, un esprit; une famille spirituelle, résultant dans le passé de souvenirs, de sacrifices, de gloires, souvent de deuils et de regrets communs; dans le présent du désir de continuer à vivre ensemble. Ce qui constitue une nation, ce n'est pas de parler la même langue ou d'appartenir à un même groupe ethnographique; c'est d'avoir fait ensemble de grandes choses dans le passé et de vouloir en faire encore dans l'avenir. La nation est un principe spirituel, résultant des complications profondes de l'histoire » [10]).

Le baron Eötvös écrit : « Si l'on demande à quoi l'on peut reconnaître une individualité nationale, nous répondrons : uniquement dans la conscience qu'elle puise de son existence personnelle par le besoin de réaliser cette existence. Chaque peuple, qu'il se compose de millions ou seulement de milliers d'individus, qu'il soit indépendant ou bien soumis à un autre peuple, se sentira comme nationalité, si cette conscience s'éveille en lui, et il devra être reconnu » [11]).

La théorie des nationalités, de par sa nature, n'appartient pas au domaine du droit des gens. Car elle ne concerne pas la vie commune des Etats, mais le procédé de leur création. Elle se meut dans une phase, où les sujets du droit des gens, les Etats, n'existent pas encore, mais sont entrain de se former. En d'autres termes, le prin-

---

[10]) Discours et conférences, 1887, et principalement la conférence sur le sujet : Qu'est-ce qu'une nation?

[11]) De l'influence sur l'Etat des idées dominantes du XIXe siècle. 1851.

cipe des nationalités ne se rapporte point à des Etats, mais à des hommes qui édifient des Etats. Il proclame une liberté individuelle. Il s'élève contre le phénomène que l'Etat, étant lié à un domaine territorial, soumet un parti plus faible à l'aide d'un parti plus puissant. Certes, la théorie des nationalités n'entend pas nier que la sujétion soit un trait distinctif et souvent inévitable de l'Etat. Comment le pourrait-elle? Mais elle veut enrayer, dans la mesure du possible, la dure nécessité de ce fait. Elle compte secourir le parti plus faible qui résiste à l'Etat, et pour remplir cette mission elle emploie deux méthodes : Si ce parti occupe une fraction délimitée du territoire, elle tend à le séparer de l'ensemble, d'en faire un Etat souverain ou de le fondre avec une population similaire qui vit sous un autre régime. Si au contraire les éléments sympathiques et hostiles sont entremêlés à un tel point qu'une division territoriale est impraticable, la théorie des nationalités revendique du moins une autonomie aussi large que possible en faveur des minorités. Les deux voies convergent vers le même but : élargir, autant que faire se peut, le phénomène primordial que l'Etat est une concordance de volontés humaines, émanciper toujours davantage l'Etat de l'imperfection qui lui est immanente et qui réside dans le fait qu'un groupe est soumis à un autre. En un mot, le grand objectif est de concilier la liberté avec la domination. La noble tentative est de donner à l'Etat le même fondement qu'à la société des peuples. Il s'agit d'étendre la thèse que l'Etat n'est sujet qu'à l'autorité par lui consentie, aux individus qui forment sa substance.

Mais si le principe des nationalités ne forme une partie intégrante du droit des gens, des traités sont possibles qui tendent à sa réalisation. C'est ainsi qu'on a vu des cessions de territoires accompagnées de la condition qu'un libre plébiscite aurait lieu et que la population se prononcerait pour la nouvelle allégeance. L'exemple le mieux connu est le traité de Turin de 1860, qui a subordonné l'annexion de la Savoie et de Nice à un vote favorable des habitants. Un autre cas typique : L'Autriche voulant, après Sadowa, faire la paix avec l'Italie, invoqua les bons offices de Napoléon. Elle lui abandonna la Vénétie et l'empereur des Français transmit la province à la maison de Savoie à la condition que le transfert serait ratifié par un plébiscite. D'autre part, le traité de paix de 1913 entre la Grèce et la Porte assure que la vie, les biens, l'honneur, la religion, les coutumes des populations qui habitent les régions cédées au

royaume des Hellènes seront scrupuleusement respectés. Des dispositions similaires se trouvent dans les traités serbo et bulgaro-turcs de la même époque. Ce sont là quelques exemples caractéristiques. Ils sont les symptômes d'une tendance générale. La théorie des nationalités étant devenue de nos jours une force morale de premier ordre, la nécessité s'impose toujours davantage de la reconnaître dans des traités et de la réaliser dans la politique. Voici la véritable relation qui se noue entre le principe des nationalités et le droit des gens. Elle n'est pas de nature logique, mais d'essence psychologique.

Le dogme des nationalités fait bien souvent naître le dessein de rectifier les frontières et de répartir domaines et peuples d'après des lignes plus harmonieuses. Il arrive alors que les Etats menacés fassent une opposition violente à l'application de la doctrine. Ils combattent pour leur existence. Comment juger un conflit pareil? En se plaçant au point de vue strict du droit des gens, il faut condamner comme illégitime toute tentative d'un Etat d'imposer à un autre sa réorganisation d'après le principe des nationalités. Semblable politique est inconciliable avec la maxime du caractère souverain.

La lutte des nationalités a bouleversé le XIX[e] siècle. De grands procès ont été conduits pour cette cause. Quelques-uns d'entre eux ont été tranchés au cours de l'histoire. L'Empire napoléonien s'est effondré, les Hellènes ont obtenu leur indépendance, la Belgique s'est détachée des Pays-Bas, les royaumes balkaniques se sont élevés à l'autonomie, l'Autriche et la Hongrie, le Danemark et l'Islande se sont séparés en ne maintenant qu'une simple union réelle, l'Italie et l'Allemagne ont scellé leur union politique. Mais bien d'autres procès restaient pendants à la veille de la Grande Guerre : Citons l'Alsace-Lorraine, Trieste, la côte adriatique, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie-Slavonie, la Finlande, ces noms en disent assez. Les grands traités de paix ont entrepris la tâche difficile de résoudre ces problèmes. Tout récemment la terrible question d'Irlande a été réglée par l'octroi d'une large autonomie.

Troisième maxime : L'égalité

A côté du dogme de liberté vient se placer un autre axiome : l'Egalité.

Entendons-nous d'abord sur la signification de ce terme. On y attache fréquemment le sens qu'aucun Etat ne doit posséder une

supériorité, qu'aucun Etat ne doit donc régir un autre pays d'après sa volonté, lui imposer sa domination. C'est ainsi qu'on stigmatise la tutelle exercée par les Puissances mondiales sur des Etats faibles comme étant contraire au principe d'égalité. Dans cette acception le principe se confond avec la liberté, il n'a pas de sens individuel.

Le véritable axiome d'égalité statue que les mêmes normes valent pour tous les Etats. Il n'y a pas de privilèges. Les membres de la communauté internationale participent aux mêmes droits et devoirs. En d'autres termes, l'égalité statue le caractère universel, l'unité du droit des gens. On peut aussi dire : l'égalité c'est la réciprocité.

Il est facile de déduire ce principe.

Considérons d'abord l'origine du droit des gens. Nous savons que les Etats l'édifient en pleine conscience par une résolution commune. Or, du moment que chaque Etat joue ainsi le rôle de législateur, il n'y a aucune raison pour que l'un d'eux soit rangé sur une ligne inférieure et que des privilèges soient établis en faveur de ses associés. Bien au contraire, du moment que le droit des gens naît d'un consentement mutuel, il est logique d'appliquer une même mesure et d'édifier des statuts identiques pour tous.

Toutefois, rien n'empêche qu'une convention élimine la règle d'égalité dans une situation particulière. La convention prime l'égalité. Cela est indiscutable. Car c'est elle, nous venons de le voir, qui est à la base de l'égalité. C'est d'elle, c'est de son esprit que se dégage, par voie d'interprétation, le nouveau principe. Si donc elle le renie dans des circonstances données, il ne peut plus se maintenir. Le piédestal s'effondre sur lequel il s'élevait.

L'égalité partage en ceci le sort de la liberté qui, elle aussi, s'efface devant un pacte contraire.

Voici quelques exemples d'inégalités consenties :

La juridiction consulaire a été maintenue en Turquie, malgré la réception de la Porte dans la communauté internationale par le traité de Paris en 1856. Divers Etats, tels que la Belgique et le Luxembourg, ont été soumis à une neutralité permanente. Dans l'une et l'autre alternative, l'une seule des parties contractantes subissait une restriction de sa souveraineté. Cela s'expliquait dans le premier exemple par le fait que l'Empire ottoman, malgré son adoption formelle comme membre du concert européen, se trouvait encore attardé dans son évolution et n'avait pas atteint un même niveau de culture. Dans le second cas, la rivalité entre les Puissances exigeait que des

Etats moindres, mais dont le territoire avait son prix, fussent placés à l'abri de toute mainmise possible. Un troisième exemple : On sait que dans la cour internationale des prises, esquissée à La Haye en 1907, les grandes Puissances avaient le privilège de nommer chacune un juge permanent et que les Etats faibles ou d'envergure moyenne devaient déléguer les autres magistrats alternativement et d'après un système de rotation. On admettait donc en cette occurrence un intérêt supérieur des grands de ce monde, idée fort contestable.

En statuant le dogme de l'égalité nous revendiquons une même règle pour tous. Mais ici la question se pose : Comment juger alors le nombre infini de traités dans lesquels les parties s'engagent à des prestations de nature différente et dans lesquels, par conséquent, l'une ne peut exiger ce qu'elle doit à l'autre? Ainsi, que penser d'une convention par laquelle un pays accorde un emprunt à un gouvernement étranger et lui demande en échange des avantages économiques tels que des concessions industrielles, droits de navigation et titre de la nation la plus favorisée? Il faut répondre que pareils accords ne rentrent pas dans la sphère où règne le principe d'égalité. Car ils ne sont pas des actes créateurs de droits, mais de simples transactions. Expliquons-nous et, pour éclaircir la question, transportons-nous d'abord dans le domaine du droit privé. Nous voyons ici deux phénomènes en présence : d'une part le code, l'œuvre législative, qui statue des règles générales, en édictant par exemple des principes pour la vente, le prêt, le louage de services; nous voyons, d'autre part, les contrats, les transactions par lesquelles les parties font naître des situations de droit individuelles, vendent, prêtent, louent une main-d'œuvre. Rapprochons ces faits : la loi crée des possibilités que les transactions réalisent. La loi forme des cadres dans lesquels les transactions opèrent. Disons avec plus d'exactitude : la loi revêt les transactions d'une force obligatoire tout en les développant par des clauses qui complètent ou brisent même les dispositions des parties. Or, dans le domaine du droit privé, la distinction entre les deux catégories est facile. Car il est une différence tangible dans la forme. En effet, la loi est un acte d'autorité qui s'impose, un acte édicté par un pouvoir, tandis que le contrat, la transaction est l'œuvre spontanée, libre des parties.

Dans la sphère du droit international on observe le même dualisme. Mais la distinction ne peut être faite à l'aide des mêmes signes extérieurs. Evidemment, car dans le domaine du droit des gens il n'existe pas de loi, qu'une volonté supérieure établit d'autorité; les

phénomènes juridiques s'y produisent dans la forme invariable de la convention. Donc, pour savoir si l'on est en face d'une mesure créatrice de droit ou d'une simple transaction, il est indispensable d'examiner la substance même de l'acte. Il faut rechercher si la règle qu'il contient est susceptible de valoir comme principe abstrait, de s'appliquer à des parties non déterminées d'avance ou si elle ne peut jouer que dans une constellation d'intérêts spéciale en se conformant aux tendances concrètes des parties.

Considérons deux types : un code international sur les lois de la guerre qui s'inspire d'un idéal d'humanité, d'autre part un traité portant sur des échanges territoriaux. Le premier de ces actes est une convention-loi, même s'il n'est signé momentanément que par quelques rares Etats; le deuxième, par contre, est une convention transactionnelle.

Il est manifeste que la maxime d'égalité vaut seulement pour les conventions de la première catégorie; vouloir l'appliquer aux autres serait tout à fait contradictoire.

Arrêtons-nous encore à un cas spécial. Comment juger un traité qui stipule la neutralisation d'un Etat? Il faut répondre que pareille maxime est susceptible d'être généralisée. En effet, elle porte interdiction de faire la guerre. L'Etat neutralisé ne prendra pas les armes, si ce n'est pour repousser une invasion hostile, et les autres pays signataires ne l'attaqueront pas. C'est donc l'obligation de recourir au règlement pacifique de tous les conflits, tant qu'ils ne dégénèrent pas en invasion. Or, pareille obligation est appelée à devenir une norme universelle; dès aujourd'hui elle s'affirme dans le monde avec une force croissante. Il en résulte que la neutralisation représente une convention-loi.

La doctrine de l'égalité n'a aucun rapport avec celle de l'équilibre. La première est une théorie de droit, la seconde une théorie de puissance. L'idée de l'équilibre tend à réaliser une constellation politique dans laquelle chaque Etat, seul ou avec ses alliés, possède la même force que tout rival et se trouve par conséquent à l'abri de l'oppression. Cette doctrine est en contradiction diamétrale avec le droit des gens. Elle vise de prime abord une solution des rivalités internationales par la violence. Elle procède par conséquent de l'opinion que le droit ne peut triompher par ses propres moyens, du moins nulle part où des intérêts vitaux sont en jeu. Bref, elle est une négation de la loi des peuples.

Il y a encore une autre doctrine de l'équilibre. Elle dit que la

véritable balance existe quand tous les Etats se portent garants de l'observation invariable du droit des gens. Il s'agit ici d'une caution solidaire. Nous sommes en présence d'une doctrine idéale, qui ne renie pas la loi des peuples, comme la précédente, mais compte la porter à son plus haut degré de perfection. Cependant elle a tout aussi peu de rapport avec l'égalité que la première.

Développement de la maxime d'égalité

Les règles de droit international doivent être identiques pour tous les Etats. La maxime d'égalité l'exige. Cette maxime joue dans tous les cas où des maximes opposées se heurtent sans qu'il existe une norme conventionnelle capable de dénouer le conflit. La maxime trouve ainsi un vaste champ d'action. Elle règle bon nombre de controverses.

Elle s'impose en première ligne quand il s'agit de statuer sur le sort de territoires qui ne sont pas considérés comme parties intégrantes d'un Etat individuel, membre de la communauté internationale. Il faut songer ici à la haute mer, ensuite aux régions qui ne sont encore soumises à aucun gouvernement digne de ce nom. Mais il y a aussi les Etats de civilisation imparfaite destinés à devenir des sphères d'influence ou des protectorats. Comment agir à l'égard de ces zones diverses?

Une double possibilité se présente. Première alternative : S'agit-il d'une contrée qui est indispensable à tous dans son intégralité, la maxime d'égalité demande un usage commun d'après une règle de participation identique. C'est ainsi que naît la doctrine historique et transcendante de la liberté maritime. Elle statue que la navigation de l'océan est ouverte à tous les peuples. Or, il est une opinion qui étend ce principe au delà de ses limites naturelles. L'usage commun de la nappe d'eau ne lui suffit pas, elle exige que les stations importantes des routes océaniques, les canaux et les places qui commandent les détroits se trouvent soumises à un condominium des Etats maritimes. La liberté des mers implique non seulement, dit-elle, qu'aucun obstacle ne vienne entraver la navigation, mais qu'aucun Etat ne possède même la faculté virtuelle de barrer l'océan. Il faut répondre à cette théorie que lorsqu'il existe un état de possession basé sur une ancienne reconnaissance ou sur une convention formelle,

ce titre doit nécessairement prévaloir. Le pacte est plus fort que la maxime d'égalité. Nous le savons. Il est vrai que si une Puissance, en abusant de sa situation privilégiée, devait méconnaître la liberté maritime, les Etats lésés pourraient user de représailles et reviser l'état de possession existant. Quelquefois la liberté des mers est même prise dans un sens encore plus large. On dit ceci : Afin qu'une nation puisse participer aux avantages et aux richesses de l'océan, il lui faut avoir une côte et des ports convenables. L'accès à la mer est exigé. Mais ici encore la réplique s'impose que le droit acquis est d'un poids supérieur. L'Etat séparé de la mer ne peut prétendre à sa liaison avec la côte par l'acquisition de nouveaux territoires. Il peut seulement exiger que le libre transport lui soit concédé jusqu'au littoral par la terre étrangère. C'est la conséquence extrême que l'on peut tirer de la liberté de l'océan.

Nous arrivons à la deuxième alternative : S'agit-il de territoires qui ne sont pas indispensables à tous dans leur intégralité, la question de partage se pose-t-elle par conséquent, ont voit la maxime d'égalité rentrer en scène. Qu'exige-t-elle? Les opinions diffèrent : On peut se placer à un point de vue d'égalité absolue et prétendre que chaque Etat possède un même titre, sans égard à sa force d'expansion et sans égard à l'étendue des possessions coloniales et des sphères d'influence qu'il a obtenues dans le passé, enfin sans égard à la sécurité de ses frontières. Ou bien, l'on peut adopter une mesure relative et tenir compte de la force vitale, de la grandeur des domaines acquis, du problème de la sûreté. Cette deuxième mesure s'approche davantage du véritable esprit de l'égalité. Seulement, elle se heurte à une grande difficulté pratique. Comment s'accorder sur une question si délicate? Des opinions divergeantes se combattront à outrance. Trouvera-t-on l'arbitre devant l'autorité duquel s'inclineront les parties? Nous sommes ainsi ramenés vers un dernier problème du droit des gens, dont l'humanité contemporaine s'efforce de trouver la solution, le problème de la justice internationale.

De l'axiome d'égalité rayonnèrent bien des controverses qui mirent en vibration la guerre mondiale. L'accès de la Serbie à la mer Adriatique, l'extension de la Russie vers la côte méditerranéenne, le chemin de fer de Bagdad, qui devait ouvrir une nouvelle voie d'expansion à l'Allemagne, faiblement possessionnée hors d'Europe, la route stratégique anglaise de l'Egypte aux Indes par le continent asiatique, le canal de Suez, Gibraltar, les grandes stations maritimes,

voilà quels étaient les problèmes. Ils pouvaient en fin de compte être ramenés à deux foyers principaux: Constantinople et le golfe Persique. Or, il n'y avait pas de juge pour démêler le litige. Les idées de droit international étaient confuses et s'enchevêtraient en labyrinthe. Il y avait bien un fil qui pouvait servir de guide. Mais il fut tranché par le glaive.

Quatrième maxime : La solidarité

En posant nos trois principes de la force obligatoire des conventions, de la liberté, de l'égalité, nous avons dessiné les parois extérieures du droit des gens. Nous avons circonscrit les murs d'enceinte dans lesquels peut être édifiée la loi des peuples. Mais cette construction est encore bien incomplète. Car, parmi les trois maximes posées, l'une est simplement virtuelle et les deux autres ne sont que des règles de forme. En effet, la maxime du caractère sacré des conventions ne crée pas le droit des gens, elle n'en établit que la possibilité latente. La maxime de la liberté, à son tour, envisage l'Etat comme une formation isolée, ne vise que sa défense contre une autorité d'essence étrangère, ne proclame qu'un noli me tangere. Enfin, la maxime d'égalité s'occupe bien des relations entre Etats, mais elle ne modèle pas leur substance, elle ne leur insuffle pas la vie, elle se contente de les enserrer dans l'étau d'une mesure identique. Les trois maximes ne contiennent donc que les formules architectoniques pour le droit des gens, mais ne lui apportent pas les matériaux de construction. Cette seconde œuvre est accomplie sous l'impulsion d'un quatrième principe, qui est l'élément actif, l'élément énergique du droit des gens. C'est le principe de la solidarité.

Ce principe est une loi naturelle de l'humanité. Cette loi d'airain a régi les peuples depuis le moment où l'homme primitif a quitté sa caverne pour aller échanger un produit de son travail contre un autre bien qui lui faisait défaut. Mais au cours des siècles elle prend une puissante envergure. La vie des nations est marquée toujours plus profondément par le sceau de la sociabilité. L'échange du travail et des richesses, dans le monde matériel et idéal, progresse à vue d'œil. Les forces humaines se divisent et se retrouvent pour atteindre un but commun. Le commerce étend les cercles de son action. L'industrie, harmonisant ses divers efforts, se développe en un organisme

mondial. Les trésors des sciences et des arts sont transmis d'une nation à l'autre et cultivés comme des biens qui appartiennent à tous.

Cette solidarité prend une influence prépondérante sur le droit international. Elle pénètre les conventions des peuples de son esprit. Mais elle s'élève encore à une signification plus haute. Elle est considérée comme une véritable obligation. Il existe un devoir des Etats qui exige la mise en commun de tous les biens, de toutes les forces et leur affectation au service de la communauté. Ce devoir existe, même quand il n'est pas reconnu par une convention expresse, précisément parce qu'il résulte d'une loi qui est inhérente à la nature humaine : L'Etat, tout comme l'individu, ne peut développer son génie individuel et remplir sa haute destinée qu'en se liguant avec ses semblables.

Rappelons enfin que l'action solidaire est une source de laquelle dérive la force obligatoire des conventions ; cela ne fait qu'augmenter sa valeur.

C'est ainsi que la solidarité devient une quatrième maxime fondamentale. Et si, tout comme les principes de liberté, d'égalité, elle est condamnée d'avance à céder le pas aux traités qui sont en contradiction avec elle, pareille entrave n'est pas fréquente, parce qu'anormale, et ne diminue guère le domaine de son règne incontesté.

Notons enfin que la maxime du devoir solidaire a une singularité qui la distingue des autres. Elle n'est point un postulat de nature absolue ; bien au contraire, se trouvant impliquée dans une évolution permanente, elle a une portée variable. Tout de même, à un moment donné du développement historique, il est possible de la caractériser par des préceptes concrets qui naissent d'elle, se séparent d'elle et affirment dès lors une existence indépendante. De cette manière des devoirs individuels se cristallisent, ainsi le devoir d'admettre des sujets étrangers dans le territoire et de leur accorder les mêmes droits civils qu'aux indigènes, le devoir d'ouvrir les frontières au commerce, les ports à la navigation et le devoir d'entretenir des représentations diplomatiques.

Récapitulation

Nous avons orienté notre système d'après quatre points cardinaux, cloués au firmament de la vie des peuples. Après avoir constaté

que le droit est un accord de volontés humaines et que le droit des gens l'est dans un sens encore plus parfait que le droit de l'Etat, nous avons posé notre première thèse : le caractère obligatoire des conventions. Cette thèse est un axiome, c'est-à-dire une vérité à priori ; elle est de plus étayée par une nécessité sociale. Notre deuxième thèse est la liberté des Etats. Aucune domination ne peut leur être imposée. Ils sont uniquement liés par la norme qu'ils acceptent de plein gré. Cette thèse est une conséquence logique de la nature du droit des gens ; elle découle du fait que ce droit se résume en un accord de volontés. La troisième thèse est celle de l'égalité. Elle exige que des règles de droit identiques vaillent pour tous les membres de la communauté. Cette thèse, elle aussi, dérive de la nature conventionnelle de la norme internationale. La quatrième thèse est celle de la solidarité. Il est un devoir des Etats de mettre leurs biens en commun, de réunir leurs efforts et de les vouer au service de l'humanité. Cette dernière maxime, à la différence des autres, n'établit pas des lignes constructives, mais pétrit la substance même du droit des gens. Son origine est indépendante de celle des trois premières thèses. Elle réside en un principe d'évolution du genre humain.

Ces quatre normes sont les points de départ nécessaires pour dessiner la loi des peuples. Elles sont comme des foyers autour desquels se groupent des figures géométriques. Elles sont aussi comparables aux coordonnées, aux deux axes qui divisent un plan et auxquelles sont rapportées toutes les lignes. Disons mieux encore : Elles sont les points trigonométriques d'après lesquels se mesure le monde du droit des gens.

PREMIER CHAPITRE

LE MONDE ANTIQUE

TABLE

BIBLIOGRAPHIE

Le standard work, de grande envergure et fourni d'une riche documentation, est l'ouvrage de Phillipson. *The international law and custom of ancient Greece and Rome.* 1911.

A signaler ensuite :

Barbeyrac. *Histoire des anciens traités (depuis les temps les plus reculés jusqu'à Charlemagne).* 1739.

Baviera. *Il diritto internazionale dei Romani.* In archivio giuridico. Modena. Nuova serie. T. I-II. 1898 sv.

Bender. *Antikes Völkerrecht, vornehmlich im Zeitalter des Polybius.* 1901.

Chauveau. *Le droit des gens dans les rapports de Rome avec les peuples de l'antiquité.* Nouvelle revue historique de droit français et étranger. 1891. p. 393 sv.

Cybichowski. *Das antike Völkerrecht.* 1907.

Feltin. *Du droit des gens à Rome.* 1893. — Thèse de Nancy.

Fusinato. *Le droit international de la République Romaine.* Revue de D. internat. et de lég. comparée. Vol. 17. 1885. p. 278 sv.

Hermann-Blumer-Swoboda. *Lehrbuch der griechischen Antiquitäten.* III. Partie. 1913.

Hershey. *The history of international relations during antiquity and the middle ages.* American Journal of International law. V. 901 sv.

Hitzig. *Altgriechische Staatsverträge über Rechtshilfe.* 1907.

Hosack. *On the rise and growth of the law of nations.* 1882.

Laurent. *Histoire du droit des gens et des relations internationales.* 1850 sv. Vol. I. L'Orient. Vol. II. La Grèce. Vol. III. Rome.

Leech. *Ancient international law.* Contemporary Review. Vol. 43. 44. 1883.

Mommsen. *Römisches Staatsrecht.* 1887-8.

Revon. *De l'existence du droit international sous la République Romaine.* Revue générale du droit, de la législation, de la jurisprudence. Vol. XV. 1891.

v. Scala. *Die Studien des Polybios.* Anlage VI. Das Völkerrecht bei Polybios. 1890.

v. Scala. *Die Staatsverträge des Altertums.* 1898. Collection riche et soignée de documents de 1450 à 338 av. J. Chr.

Swoboda. *Die griechischen Bünde und der moderne Bundesstaat.* 1915.

Tod. *International Arbitration amongst the Greeks. 1913.*

Walker. *A history of the law of nations.* 1899. Vol. I.

A. Weiss. *Le droit fétial et les fétiaux.* France judiciaire. 1882 sv.

A. Weiss. *Traité théorique et pratique de droit international privé.* 1892 sv. Vol. I.

Voir aussi, pour toutes les époques, les introductions historiques qui se trouvent dans beaucoup de manuels ; à citer notamment v. Holtzendorff. *Handbuch des Völkerrechts.* Vol. I. 1885.

Bibliographie détaillée chez Phillipson et dans le Manuel de droit international de Fauchille, qui est en train de paraître en nouvelle édition.

I. La force obligatoire des conventions

Nous avons développé les maximes primordiales du droit des gens. A leur tête se trouve l'axiome que l'accord des volontés oblige les parties.

Depuis quelle époque cette vérité initiale est-elle nettement comprise et fait-elle autorité?

I. — § I

La conception religieuse. Le serment

Dans l'antiquité le droit, comme du reste la vie en général, se trouve en communion étroite avec la pensée religieuse. On lit dans Criton que Socrate fit le sacrifice de sa vie pour obéir à la loi. Le philosophe avait la conviction profonde que mépriser les statuts de l'Etat était manquer au respect des dieux. A Rome, une décision populaire ne valait que si les augures la jugeaient agréable aux divinités [1]). v. Jhering écrit: « La religion et le droit sont une paire de jumeaux qui partout, dans l'histoire, passent leurs années d'enfance en communion étroite, s'aidant et se complétant l'un l'autre [2]). Et Fustel de Coulanges : « Chez les Grecs et chez les Romains, comme chez les Hindous, la loi fut d'abord une partie de la religion. Les anciens codes des cités étaient un ensemble de rites, de prescriptions liturgiques, de prières, en même temps que de dispositions législatives. Les règles du droit de propriété, du droit de succession y étaient éparses au

---

[1]) Denys d'Halicarnasse, *Archéologie,* IX, 41; X, 4.

[2]) *Geist des römischen Rechts,* 1852-78, vol. I, p. 256 et suiv.

milieu des ordonnances réglant les sacrifices, la sépulture et le culte des morts[3]).

On s'explique ainsi que le pacte international soit d'habitude consacré par une invocation des dieux. Le traité se trouve dès lors sous la protection des puissances éternelles. Il est sacré. Quiconque est traître à la promesse faite encourt le châtiment divin. La coutume est très ancienne. Déjà une inscription en caractères cunéiformes rapporte ce fait qui date du XVe siècle : « Karaindas, roi de Kardunias, et Asurbilnisisu, roi d'Assur, établirent des traités et firent un échange de serments pour régler le sort d'un territoire »[4]). Un traité conclu aux environs de 1300 par le Pharaon Ramses II et Chetasar, prince de Cheta, proclame que le fidèle observateur des stipulations inscrites sur les tables d'argent sera récompensé par mille dieux d'Egypte et de Cheta dans sa santé, sa vie, ses moissons, ses terres et ses serviteurs[5]). Rome a son Jupiter Fidius, la Grèce a son Ζεὺς Πίστιος. Janus est célébré comme protecteur des alliances et sa double face est le symbole des deux nations qui font la paix. A Rome, le traité par lequel le Sénat et le peuple terminent une guerre, le foedus, ne peut être conclu qu'avec la participation du collège sacerdotal des Fétiaux[6]). Nous connaissons même un exemple où une partie conteste son obligation parce qu'elle n'a pas prêté de serment. Les Platéens se saisissent de cet argument lorsque les Thébains, qu'ils ont vaincus, leur reprochent d'avoir tué les prisonniers contrairement à la promesse faite[7]).

Les traités stipulent d'habitude dans quelles formes doit s'accomplir le rite, quelles personnes doivent prononcer les paroles sacramentelles et figurer comme témoins[8]).

L'Iliade décrit comme l'accord passé entre Grecs et Troyens, le jour de la première bataille, est solennellement confirmé par des serments de Priam et d'Agamemnon. Des hérauts mêlent des offrandes

---

[3]) *La cité antique*, 1864, p. 218.

[4]) v. Scala, *Die Staatsverträge des Altertums*, 1898, 1re partie, p. 1, no 2.

[5]) Cybichowski, *l. c.*, p. 16.

[6]) Cf. Phillipson, *l. c.*, vol. I, p. 390 et suiv. Voir là-bas d'intéressantes explications éthymologiques.

[7]) Thucydide, *Histoire*, II, 5.

[8]) Paix de cinquante années conclue entre Sparte et Athènes en 421. Thucydide, V, 18, *l. c.*

de vin et versent de l'eau pure sur les mains des rois. Agamemnon coupe alors de la laine sur la tête des brebis qui sont prêtes sur l'autel et la distribue aux chefs des armées. Il faut admettre que cette répartition de la laine, provenant du sacrifice commun, symbolise la liaison établie par le traité. Là-dessus Agamemnon étend les mains et prononce la formule du serment qui contient les clauses du pacte : « Puissant Jupiter, qui règnes du haut de l'Ida, très glorieux et très grand; soleil, qui vois, qui entends toutes choses; fleuves, terre, et vous qui, au fond des enfers, punissez après leur mort les hommes coupables de faux serments, soyez nos témoins et les conservateurs de notre alliance. Si Alexandre fait périr Ménélas, qu'il reste en possession d'Hélène et de tous ses trésors. Nous remonterons à l'instant sur nos vaisseaux. Si le blond Ménélas triomphe de Pâris, Troyens, conduisez près de nous Hélène avec tous ses trésors, et offrez aux Argiens un juste tribut dont le souvenir parvienne à la postérité. Si, Alexandre mort, Priam et les fils de Priam nous refusent ce tribut, je combattrai pour les y contraindre, et je ne déposerai les armes qu'après l'avoir obtenu. »

Puis les brebis et le vin sont offerts sur l'autel. Les rois puisent le vin dans l'urne et en font des libations en invoquant les dieux éternels. Alors chacun des Grecs et des Troyens s'écrie : « Jupiter, très glorieux, très grand, et vous, dieux immortels! Ceux qui les premiers violeront nos serments, que leur cervelle, que celle de leurs enfants soient répandues à terre comme ce vin; que leurs femmes passent dans les bras des vainqueurs »[9]).

Des cérémonies semblables sont de coutume chez d'autres peuples. Les Phéniciens et les Israélites appellent le courroux divin sur ceux qui violent les traités. Les Carthaginois jurent par les dieux de leurs ancêtres. En Chine, les parties prononcent une formule sacrée, mêlent leur sang dans une coupe de vin et touchent la tête d'un bœuf qui doit tomber comme victime. En 544 avant notre ère, un pacte que le prince de Cheng conclut avec des seigneurs qui ont fait invasion dans son territoire est confirmé par ces paroles : « Que les dieux des montagnes et des fleuves, que les esprits des ducs et empereurs défunts, que les ancêtres de nos sept tribus et de nos douze

---

[9]) *Iliade,* chant III. Trad. de Giguet. — Cf. Audinet, *Les traces du droit international dans l'Iliade et l'Odyssée.* Revue gén. de droit internat. publ., 1914, p. 31 et suiv.

Etats veillent sur l'exécution de la promesse. L'infidèle qui la viole doit être frappé par les dieux qui voient tout, en sorte que son peuple l'abandonne, que sa vie soit perdue et sa descendance anéantie » [10]).

Chez Virgile, Latinus consacre l'accord, qu'il passe avec Enée, par un serment. Il saisit l'autel et jure par la terre, la mer et les étoiles, par la race jumelle de Latone, par Janus à la double face, par la puissance des divinités souterraines et le sanctuaire de l'acerbe Pluton. Il invoque le père des dieux et des hommes qui confirme les traités par son tonnerre [11]).

Tite Live parle d'un traité que les Romains et les Albains conclurent avant le combat des Horaces et des Curiaces. Le prêtre romain, le Fétial, cherche une touffe de verveine au Capitole. Dans un dialogue avec le roi, il demande des pleins pouvoirs. Il élève un de ses collègues à la dignité de Pater Patratus en touchant sa tête et ses cheveux avec de la verveine. Puis, le Pater Patratus — dont le nom vient de patrare, ratifier le traité — prête un serment qui se termine par une invocation de Jupiter et une malédiction [12]).

Polybe relate une cérémonie frappante qui accompagne mainte convention entre Rome et Carthage. L'homme qui prononce la formule jette une pierre au loin et indique par ce symbole qu'il veut être puni d'exil en cas d'infidélité [13]). En Italie on a coutume de tuer un porc d'un coup de pierre. Le parjure, c'est l'idée, doit être abattu de la sorte.

Dans quelle mesure les Anciens ont-ils observé les pactes? Les Grecs des premiers temps avaient un respect profond et religieux de la foi jurée. On entendait les oracles menacer le parjure de la vengeance cruelle des dieux [14]). En général on se fiait à la parole donnée. Seuls quelques peuples avaient une réputation de félonie, comme les Thessaliens et les Crétois [15]). En 244, les Smyrnéens, faisant la paix avec les Magnésiens et ne voyant dans le serment une garantie suffisante, exigèrent, à titre de gage, la remise d'une place

---

[10]) Phillipson, *l. c.*, I, 387-8.

[11]) *Enéide,* XII, 197-205.

[12]) Tite Live, *Histoire romaine,* I, 24.

[13]) Polybe, *Histoire,* III, 25.

[14]) Hérodote, *Histoire,* VI, 86.

[15]) Callimaque, *Hymnes,* VIII; Plutarque, *Vie des hommes illustres. Philopœmen,* XIII, *Lysandre,* XX, *Paule-Emile,* XXIII.

fortifiée[16]). Polybe dit que les Romains tenaient à l'origine leurs promesses, mais qu'ils devinrent peu dignes de confiance quand ils eurent acquis la richesse et la domination universelle après la destruction de l'Empire macédonien. Il relate encore que les Grecs de son temps, ne croyant plus aux dieux, méprisaient les traités[17]). Cet argument mérite d'être retenu. En effet, on ne se trompera guère en admettant que le respect de la foi jurée suivait la courbe de l'esprit religieux. Il est intéressant d'observer, à ce titre, que les formules sacerdotales des traités étaient encore d'un usage presque général sous la République romaine et se perdirent peu à peu sous l'Empire.

2. — § 2
La conception juridique

Les peuples anciens ne considèrent pas l'élément religieux comme la source unique d'où découle la force obligatoire des conventions[18]). Il ne pouvait échapper à la nation latine, qui avait jeté un regard si profond dans le monde du droit, que le pacte oblige, même quand il n'est pas mis sous la sauvegarde divine. Les Romains devaient comprendre que la parole donnée, prise en elle-même, lie les parties. En effet, ils ont attribué une véritable force juridique aux conventions des peuples.

Cela résulte du fait qu'à une époque ancienne ils ont transporté la formule du contrat privé, procédant par question et réponse, au pacte international. Au « Dari spondes ? » correspondait le « Pacem futuram spondes ? »[19]).

Autre symptôme : Quand les Romains violaient un traité, ils tentaient de justifier leur attitude par des arguments juridiques. Ils faisaient valoir le défaut d'une formalité, ils interprétaient une clause ambiguë en leur faveur ou prétendaient que l'accord était contraire à l'équité[20]). Leur déduction avait beau être tourmentée, elle révélait

---

[16]) Robin, *Les occupations militaires en dehors des occupations de guerre*. Thèse, 1913, p. 31.

[17]) Polybe, *l. c.*, VI, 56; XVIII, 35; XXXII, 11.

[18]) Cathrein, *Die Grundlage des Völkerrechts*, 1918, p. 71 et suiv.

[19]) Gaius, *Institutes*, III, 94; Mommsen, *Römisches Staatsrecht*, 1887-8. vol. III, 1158; Phillipson, *l. c.*, I, 115.

[20]) Baviera, *Il diritto internazionale dei Romani*. Archivio juridico. Nouvelle série, vol. I, 1898, p. 485.

le désir d'éviter le reproche d'infidélité. Elle manifestait par conséquent la croyance en une force juridique des traités. Il est un cas célèbre, celui des Fourches Caudines qui se place en 321. Durant la guerre contre les Samnites, les troupes romaines furent cernées dans un étroit défilé de montagne. Elles durent, en signe de défaite, passer sous un joug. Les consuls qui avaient dû prendre part à cette humiliation profonde et terrible, firent la paix au nom de Rome et sauvèrent ainsi l'armée. Cependant le peuple et le Sénat se refusèrent à reconnaître la sponsio, en alléguant qu'ils n'y avaient point participé. Ce raisonnement n'était pas juste. Car à cette époque le droit de la ville admettait encore la conclusion d'un traité international par la seule action des magistrats [21]). Conscients de l'incorrection de leur attitude et voulant la corriger, les Romains livrèrent les consuls et prétendirent se libérer ainsi de leur obligation. Mais ils négligèrent, ce qui eût été logique, de renvoyer les troupes elles-mêmes dans les Fourches Caudines et dans la puissance des Samnites [22]). Bref, les Romains ne se conformèrent pas à la maxime de Cicéron : Si quid singuli temporibus adducti hosti promiserunt, est in eo ipso fides conservanda. »

La doctrine que nous exposons se trouve corroborée par l'idée romaine du bellum iustum. Cette idée apparaît quelquefois dans un sens matériel et prétend alors que la guerre doit être entreprise pour une cause juste. Or, les Romains considèrent précisément la violation d'un traité comme une des principales raisons qui rendent la guerre légitime [23]) Mais le bellum iustum a encore une autre signification et désigne une guerre correcte dans la forme : La lutte des peuples est envisagée comme un procès. Elle est une actio visant la prestation de ce qui est dû ou la réparation d'une injustice. Pour ce motif elle doit être précédée par une sommation en bonne forme, par une repetitio rerum, une clarigatio correspondant à l'interpellatio du litige privé. Ce n'est pas tout. L'ouverture des hostilités suppose encore plusieurs autres cérémonies dont l'accomplissement incombe aux Fétiaux et que nous décrirons plus tard. Toute prise d'armes qui n'observe pas ces formalités diverses est un acte de violence, un brigandage, more latronum [24]). — En synthétisant ces deux théories du bellum iustum,

---

[21]) Preuves à l'appui chez Mommsen, *l. c.*, III, 340 et suiv.

[22]) Tite Live, *l. c.*, IX, 8.

[23]) Phillipson, *l. c.*, II, 182 et suiv.

[24]) Tite Live, XIV, 2; XXXVI, 3; Cicéron, *Des offices*, I, 11, 36;

en constatant que la violation d'un pacte engendre un procès — en armes, — on reconnaît que la conception de droit privé triomphe sur toute la ligne et que la rupture d'un traité international est envisagée comme une transgression de la loi.

Les Grecs, à leur tour, attribuaient une force juridique aux traités. Cela résulte par exemple du fait qu'ils inséraient volontiers une clause arbitrale dans les conventions. Quand des accords stipulent que des constestations soulevées par leur interprétation doivent être soumises à un juge, il est prouvé que pareils litiges passent pour des questions de droit et que le pacte lui-même est donc envisagé comme une formation juridique. S'il n'en était ainsi, un tribunal ne pourrait entrer en jeu.

La clause arbitrale remonte à une époque ancienne. Elle se trouve dans un traité conclu dès la première moitié du Ve siècle, entre Oianthea et Chaleion pour la protection des étrangers[25]). L'alliance de 418 entre Sparte, Argos, Perdiccas et les Chalcidiens renferme la stipulation suivante : Si l'un des Etats signataires, dans le Péloponèse ou autre part, est mêlé à un litige de frontière ou à toute autre controverse, le différend doit être réglé d'après le droit. Si un conflit éclate entre les alliés mêmes, ils invoqueront un Etat tiers qu'ils jugent impartial[26]). Dans une alliance éternelle entre deux cités de Crète, Hierapytna et Priansos, une cour d'arbitrage comprenant un nombre égal de citoyens des deux villes est instituée pour le règlement de conflits à venir. Certains litiges doivent être jugés par une tierce puissance[27]).

Il est un autre argument qui milite pour la force juridique des conventions : l'idée de la bona fides. Elle n'est autre chose qu'une orientation morale de l'obligation de droit qui réside dans le pacte[28]). Le postulat de la bona fides est reconnu par tous les peuples anciens,

---

De la République, II, 17. — Baviera, *l. c.,* p. 494; Phillipson, *l. c.,* II, 179 et suiv.

[25]) Table de bronze découverte à Oianthea. v. Scala, Staatsverträge, *op. cit.,* 43. Phillipson, *l. c.,* II, 70-71.

[26]) Thucydide, *Histoire,* V, 77. — v. Scala, *l. c.,* 80.

[27]) *Corpus inscriptionum graecarum,* 1828 et suiv., 2556, Cf. Phillipson, *l. c.,* II, 63-4. — C. T. Newton, *Collection of ancient Greek inscriptions in the British Museum,* 1874 et suiv. Pt. II, no 299, p. 84 et suiv. Cf. Phillipson, *l. c.,* II, 148. — Tod, *op. cit.,* p. 60 et suiv.

[28]) Voir un exemple typique chez Cicéron, *Des offices,* I, 33.

non seulement dans la vie civile et nationale, mais encore dans le monde des relations extérieures. Déjà dans la Chine primitive le précepte est enseigné avec une conviction profonde. Confucius dit : « Parmi les trois choses les plus essentielles la bonne foi est la première. Un Etat peut continuer à vivre sans armées, sans revenus; mais il ne saurait se maintenir sans elle [29]). Les Scythes répondent à Alexandre le Grand qui veut invoquer les dieux pour sceller l'alliance promise : « Ne pense pas que les Scythes, pour conclure une alliance, fassent aucun serment, ils n'en ont pas besoin pour tenir leur parole. C'est aux Grecs à signer les contrats et à se précautionner par l'invocation des dieux, mais pour nous la bonne foi fait toute notre religion » [30]). Les Romains entrevoient clairement que la bonne foi est une puissance dominatrice dans la vie des peuples [31]). Elle leur apparaît comme la base du ius legationis. Varron dit des Fétiaux : « Fidei publicae inter populos praeerant » [32]). Festus explique ainsi le terme de foedus : « Quia in foedere interponatur fides » [33]). Chez Tite Live il signifie un traité de paix ou d'alliance : « In fidem venerunt » [34]). La bona fides est le devoir d'honnêteté qu'implique la promesse faite. Même quand le pacte est confirmé par un serment placé sous l'égide soit de Jupiter Fidius, Ζεὺς Πίστιος, soit d'une divinité spéciale nommée Fides [35]), ce n'est là qu'une consolidation, mais non le fondement de la bona fides.

3. — § 3
Imperfection de l'idée

Les peuples anciens croyaient à la force obligatoire des promesses conventionnelles. C'est entendu. Mais leur croyance n'était pas très solide et, en y regardant de plus près, on aperçoit maint défaut de la cuirasse.

---

[29]) W. A. P. Martin, *Traces of international law in ancient China,* cité par Phillipson, *l. c.,* I, 118.

[30]) Idman, *Le traité de garantie en droit international,* 1913, p. 12.

[31]) v. Lasaulx, *Studien des classischen Altertums,* p. 229 et suiv.

[32]) *De la langue latine,* V, 15.

[33]) *De la signification des mots,* § 84.

[34]) Denys d'Halicarnasse, *Archéologie,* VI, 58 et suiv.

[35]) Horace, *Ode à Virgile, et autre part.*

Les Romains admettaient la rupture d'un *pacte d'amitié* par une dénonciation unilatérale. « La simple promesse peut être reprise, l'engagement confirmé par une décision du Sénat et du peuple peut être annulé par un acte contraire des mêmes organes, sans que le droit subisse une atteinte. Il n'y a qu'une exception à la règle : Quand la formule d'exécration est prononcée, la ville est liée au pacte conclu, tant que l'autre partie le respecte. Cependant il appartient aux autorités romaines de constater si cette condition de réciprocité se trouve remplie. » C'est Mommsen qui parle [36]).

Les Anciens se sont parfois dédits de leurs traités avec l'argument que les modernes appellent « clausula rebus sic stantibus » : Quand un certain état de choses existait au moment de la conclusion et influençait le pacte, l'obligation devait tomber dès l'instant où la situation subissait un changement essentiel. L'ambassadeur des Acarnaniens, Lysisque, dit aux Spartiates ces paroles : « Si les circonstances actuelles sont encore les mêmes qu'à l'époque où vous avez conclu l'alliance avec les Etoliens, votre politique ne doit dévier de sa route. Mais si les circonstances ont changé de fond en comble, il est juste que vous délibériez sur la proposition qui vous est adressée comme sur une affaire toute nouvelle et non encore résolue » [37]).

Ainsi que nous l'avons indiqué, les Romains ont souvent tiré parti de leur maîtrise en jurisprudence pour se débarrasser de traités gênants. Ils ont introduit des clauses ambiguës dans les textes pour se ménager des portes de sortie. Ils ont usé d'interprétations artificieuses. Tout comme les Grecs, ils ont violé maint accord par une application au pied de la lettre et contraire au véritable sens. Un exemple : La paix de Nicias, en 421, décidait que chacune des parties devait rendre les villes prises pendant la guerre. Or, Thèbes garda Platée en prétextant que cette place avait rendu les armes de plein gré. Athènes, de son côté, resta en possession de plusieurs villes en recourant à un prétexte similaire. Une même distinction fut appliquée au pacte d'alliance que Rome conclut en 197 avant notre ère avec les Etoliens contre la Macédoine.

Une forme usitée chez les Anciens pour se libérer d'un engagement était l'extradition des magistrats qui avaient conclu le pacte au nom de leur Etat. L'exemple le mieux connu est celui des

---

[36]) *Römisches Staatsrecht,* III, 595.

[37]) Polybe, *Histoire,* IX, 32, 37. Cf. Phillipson, *l. c.,* I, 409.

Fourches Caudines. L'argument invoqué à l'époque, le défaut de ratification par le Sénat et le peuple, n'était pas une justification sérieuse. Les Romains l'éprouvaient eux-mêmes. Voici pourquoi le consul Postumius proposa que lui et les autres chefs responsables, qui avaient confirmé la capitulation par leur serment, fussent livrés aux Samnites, afin que ni la justice, ni la religion ne subît une atteinte. C'est ainsi que fut fait. Les Fétiaux ramenèrent les généraux à Caudium et les remirent à l'ennemi, sans vêtements et en chaînes [38]). Ils déclarèrent : « Quandoque hice homines, iniussu populi Romani Quiritium foedus ictum iri spoponderunt, atque ob eam rem, noxam nocuerunt; ob eam rem, quo populus Romanus scelere impio sit solutus, hosce homines vobis dedo » [39]). Cependant les Samnites n'admirent pas cette argumentation et renvoyèrent les spondores qu'on leur avait abandonnés. Le procédé romain fut semblable dans le cas de la sponsio Numantina, en l'année 137 [40]). Ce moyen d'éluder la responsabilité par l'extradition des agents dénote une parenté avec la noxae deditio du droit civil.

Dans la guerre avec Jugurtha en 644 ab urb. cond. les Romains annulèrent deux sponsiones en donnant pour unique raison qu'elles n'étaient pas ratifiées : « Senatus decernit, suo atque populi iniussu nullum potuisse foedus fieri » [41]). Il faut convenir qu'il y avait une différence notable entre ce cas et celui des Fourches Caudines. Car à l'époque de Jugurtha le droit constitutionnel de la République romaine statuait incontestablement que les traités internationaux étaient liés au consentement de la Commune. La faute fut donc commise par les généraux. Ils auraient dû se borner à un accord purement militaire; ils n'avaient pas le droit d'élever leur capitulation au rang d'un traité politique afin d'obtenir ainsi des conditions plus douces [42]).

Il faut ajouter que les Romains, dans la mesure où ils s'élevèrent à la domination universelle, perdirent la notion d'égalité entre leur République et d'autres peuples et virent pour ce motif dans les traités, qu'ils passaient, moins des actes liant les deux parties que des concessions révocables.

---

[38]) Tite Live, *Hist. rom.,* IX, 8.
[39]) Tite Live, *l. c.,* IX, 10.
[40]) Cicéron, *De l'orateur,* I, 40; *Des offices,* III, 30; *Pour Caecina,* 34.
[41]) Salluste, *Jugurtha,* 39.
[42]) Mommsen, *l. c.,* III, 343, 1167, ann. 1.

Mentionnons enfin une doctrine, de quelque crédit chez les Anciens, qui déclare un traité nul et non avenu quand son exécution causerait un préjudice grave à l'un des contractants. Cette thèse ne suppose même pas que l'existence de la République soit mise en péril immédiat; la possibilité même lointaine d'un dommage sérieux lui suffit. Polybe défend cette conception opportuniste à plusieurs reprises. Il fait l'éloge d'Aristène qui détermina les Achéens à briser leur alliance avec Philippe et à se liguer avec Rome. A défaut de cette résolution, juge l'historien, la ligue achéenne aurait sombré; or, elle se fortifia par cette rupture et, pour ce motif, Aristène ne fut pas considéré comme félon, mais comme sauveur de la patrie et comblé d'honneurs. Polybe est encore plus indulgent : Ne peut être accusé d'un manque de parole, pense-t-il, quiconque adapte sa politique et ses mesures aux circonstances et aux nécessités de l'heure : « ὁ δ'αυτὸς ἂν εἴη λόγος καὶ περὶ τῶν ἄλλων, ὅσοι κατὰ τὰς τῶν καιρῶν περιτάσεις τὰ παραπλήσια τούτοις πολιτεύονται καὶ πράττουσιν. » 43) Il blâme Démosthène d'avoir stigmatisé comme traîtres les chefs grecs ligués avec Philippe. Ces hommes, dit Polybe, brisèrent la tyrannie lacédémonienne par les armes de la Macédoine. Ils rendirent aux Grecs les villes et pays dont Sparte avait fait la conquête, ils rendirent aux Grecs la liberté. S'ils avaient agi par égoïsme ou par intérêt de parti, on pourrait les dire félons. Mais ils ne faisaient que leur devoir, ils amélioraient la situation de leur Etat 44). Des arguments semblables furent avancés par les Corcyréens lorsqu'ils tentèrent, en 433, d'attirer les Athéniens dans une alliance qui était contraire à la paix de trente ans conclue en 445 45).

---

43) Polybe, *l. c.*, XVIII, 13.
44) *L. c.*, 14, 15.
45) Thucydide, *Histoire*, I, 32, 36, 42.

II. La liberté de l'Etat

Passons à la deuxième maxime qui étaye le droit des gens : la liberté de l'Etat.

I. — § 4

La collision du principe avec la tendance à la domination universelle

L'histoire ancienne est traversée par un grand mouvement qui est en contradiction flagrante avec la liberté de l'Etat. C'est l'ambition de gouverner le monde. Une nation après l'autre étend la main vers le sceptre de l'univers. L'Egypte de la dix-huitième dynastie, l'Assyrie, la Médie du VIIe siècle, la Babylone du VIe, le royaume géant des Perses du temps de Cyrus, Cambyse et Darius, enfin l'Empire d'Alexandre sont les monuments qui surgissent pendant une première période. Après eux s'élève la puissance romaine, d'une charpente plus solide et d'une plus vaste envergure. Elle enserre l'antiquité chrétienne par la force de ses armes et plus tard le moyen âge par le rayonnement de son idée.

A leurs débuts, quand ils n'avaient pas commencé à soumettre l'univers, les Romains avaient encore une conception nette de la souveraineté d'autres peuples. Ils admettaient l'existence d'une civitas gentium basée sur le respect mutuel de tous les participants. Ils signaient des conventions qui promettaient amitié, paix, alliance et hospitalité. C'étaient les fordera aequa [46]). Tite Live caractérise la situation par les termes : « Immunitas, libertas, legibus suis uti » [47]). Polybe parle de nations autonomes qui ne sont redevables d'aucun tribut ou impôt et vivent d'après leurs lois et institutions ancestrales [48]). Un traité de bonne entente avec un monarque étranger

---

[46]) Voir cependant sur l'ambiguïté du terme Mommsen, *Römisches Staatsrecht*, III, 664.

[47]) Tite Live, *l. c.*, XXXIII, 5, 32; XXXV, 46; XXXVII, 32; XXXVIII, 39; XLV, 29.

[48]) Polybe, *l. c.*, IV, 25, 7.

signifiait en même temps la reconnaissance de son gouvernement. Parmi d'autres dons gracieux on lui remettait les insignes de magistrat romain; ce symbole énonçait que la République mettait sa souveraineté sur le même rang que la sienne propre [49]). Rome posait même deux conditions expresses aux peuples qui prétendaient à son respect : l'indépendance de fait et une véritable organisation politique. Ainsi que le droit privé, pensait-elle, ne valait pas pour les esclaves, mais seulement pour les cives, le droit des gens ne valait que pour les civitates. Rome ne concluait donc qu'avec les Etats authentiques [50]).

Mais cette vision s'obscurcit à partir de l'époque où la République romaine entreprit de soumettre l'univers. Quand une puissance court à la conquête du monde, elle a peine à reconnaître une liberté, une sphère intangible de gouvernement à d'autres peuples.

Beaucoup de nations désarmées par la force romaine se virent livrées au règne arbitraire du vainqueur. Elles furent réduites en servitude, spoliées de leur patrimoine comme d'une res nullius [51]). Pareille annexion fut acceptée par les Téatins lors de la seconde guerre samnite. Tite Live note : « Id audacter impetravere, ut foedus daretur, neque ut aequo tamen fœdere, sed ut in dicione populi Romani essent. » D'autres nations reçurent des mains de la Ville une autonomie restreinte, qui, pour la forme, était scellée dans un pacte, mais qui, de fait, était octroyée par une loi romaine. On nommait semblable pacte un foedus minus aequum. Il impliquait une dépendance. Elle se manifestait avant tout dans l'obligation durable de fournir une aide militaire, de payer un tribut et dans l'abandon du droit de guerre et de traités à la puissance protectrice [52]). Ainsi, après leur soumission, les villes d'Italie furent gratifiées d'un ius municipii; leurs citoyens avaient le droit d'habiter Rome, de s'y livrer au commerce et à l'industrie; ils possédaient le ius connubii et commercii. Mais ces libertés n'étaient qu'un don révocable du vainqueur. Elles ne constituaient qu'une possession précaire. Retenons ces termes de

---

[49]) Mommsen, *l. c.*, III, 592.

[50]) Baviera, *op. cit.*, voir notre ann. 20, vol. I, fasc. 3, p. 463 et suiv.; Phillipson, I, 110-111; II, 195, 199,*l. c.*

[51]) *Digeste,* IL, 15 (de captivis), 5, 2. — Phillipson, I, 378-9, *l. c.*

[52]) Mommsen, *l. c.*, III, 663 et suiv.; cf. Engelhardt, *Les protectorats romains,* revue gén. de droit internat. public, 1895, p. 489 et suiv.

la charte que les Romains donnèrent, en 191, aux Etoliens vaincus : « Imperium maiestatemque populi Romani gens Aetolorum conservato sine dolo malo » [53]).

A une époque avancée ce ne fut qu'en des circonstances rares, avec des peuples qu'elle n'arrivait pas à vaincre et dont elle briguait l'amitié que la Ville signait des pactes véritables, des foedera aequa [54]), tablant sur le caractère souverain des deux parties. Mais avec l'extension de la puissance romaine ils devinrent toujours moins fréquents.

Tite Live prête à un ambassadeur d'Antiochus à Rome cette distinction parmi les foedera de la République : « Esse autem tria genera foederum : unum, quum bello victis dicerentur leges; alterum, quum pares bello aequo foedere in pacem atque amicitiam venirent, tertium esse genus, quum qui nunquam hostes fuerint, ad amicitiam sociali foedere inter se iungendam coeant. » Le deuxième et le troisième groupe constituent les foedera aequa.

Notons encore un trait curieux : Souvent le degré de liberté que Rome concède à un Etat trouve son expression dans le droit qu'elle lui accorde de battre monnaie. Elle reconnaît pleinement cette faculté aux Etats souverains, mais seulement dans une certaine mesure — par exemple en n'autorisant que les pièces d'argent ou de bronze — aux Etats dépendants dotés de quelque autonomie [55]).

L'Empire universel de Rome a cimenté, pour un temps, la paix du monde. Il a réalisé le grand dessein que le droit des gens poursuit par une autre voie. On peut dire que les Romains ont banni la guerre entre les peuples en les soumettant tous à la même épée. L'histoire a vu se réaliser ainsi un spectacle unique : la synthèse de l'impérialisme et de la paix. L'Imperium Romanum était la Pax Romana [56]). Horace l'a chantée dans son ode: « Tua, Caesar, aetas, fruges et agris rettulit uberes. » Mais ce système grandiose avait un vice fatal. Il était bâti sur l'oppression. Les Romains reniaient une loi fondamentale des peuples : la liberté.

Dans le monde antique il ne manque pas de voix qui condamnent l'impérialisme. Vishnu Pourâna sourit des princes indous

---

[53]) Tite Live, *l. c.*, XXXVIII, 11; Polybe, *l. c.*, XXII, 15.

[54]) Tite Live, *l. c.*, XXXIV, 57. — Mommsen, *l. c.*, III, 663 et suiv.

[55]) Mommsen, *Geschichte des römischen Münzwesens*, 1860.

[56]) Horace, *Odes*, livre IV, ode XV; d'autres citations chez Laurent, *l. c.*, III, 313-4.

qui placent leur ambition dans des conquêtes. Kartaviryya n'a-t-il pas soumis des peuples innombrables et les sept zones de la terre? Et voilà que de nos jours il n'est guère plus que l'objet d'une dissertation »[57]). Le but du législateur, dit Platon, n'est pas d'étendre le règne de l'Etat sur de nouvelles terres et au delà des océans, mais de doter les citoyens de vertu et de félicité. Les conquérants qui n'ont d'autre dessein que la possession de villes et d'empires sont les plus iniques parmi les hommes; car il n'est pas de plus grande injustice que de dépouiller les peuples de leur indépendance et de les réduire en esclavage. Le philosophe stigmatise les mœurs des rois de Perse qui soumettent les villes par le fer et le feu et dévastent même des régions amies quand ils espèrent en retirer le moindre avantage. Platon n'établit pas sa république en vue de la guerre. Le législateur doit avoir pour objectif le bonheur de son peuple. Or, ce n'est pas la guerre qui donne le bonheur, mais la paix et la concorde des citoyens[58]). « Les Chevaliers » d'Aristophane sont une satire amère contre les démagogues qui excitent le peuple à la conquête et qui, pour exciter sa vanité, le comparent à un aigle planant au milieu des nuages et gouvernant la terre[59]). Isocrate combat avec des arguments philosophiques la manie des Athéniens de vouloir soumettre l'Italie et Carthage. Il s'élève contre la campagne de Sicile. Voici quelques-unes de ses maximes : La justice demande le respect de l'égalité. Les Etats qui ont usurpé l'hégémonie et détruit l'indépendance des villes grecques ont violé cette loi d'une éternelle vérité. Les puissants doivent traiter les faibles comme ils voudraient être traités eux-mêmes. Que les grandes républiques défendent les petites et deviennent les protectrices de la liberté générale : elles exerceront alors l'unique suprématie légitime, celle de la justice[60]). Il faut aussi mentionner le dialogue de Pyrrhus et de Cinéas, transmis à la postérité par Plutarque. Le prince énumère toutes les campagnes qu'il compte entreprendre pour agrandir son royaume et dont chacune doit en préparer une autre. Régulièrement après l'exposé de chaque des-

---

[57]) *Vishnu Pourâna,* VI, 24. Cf. Juvénal qui apostrophe Hannibal en ces termes ironiques : « I demens, et saevas curre per Alpes, Ut pueris placeas, et declamatio fias. »

[58]) *Lois,* I, 628; III, 697; V, 742; *République,* I, 348, 351.

[59]) *Chevaliers,* 1011-1013, 1086-1089.

[60]) *De la paix,* §§ 26, 67-69, 84, 94, 105, 136-8, 140, 142; *Nicoclès,* § 24.

sein, Cinéas pose la même question : Que ferons-nous ensuite? Et le roi d'esquisser une aventure nouvelle. Enfin Pyrrhus, ayant parcouru et soumis d'un œil triomphateur toutes les contrées du monde, répond à son interlocuteur : Après cela, nous jouirons de la vie à notre gré. Nous passerons nos jours à banqueter et à boire et à nous réjouir par des conversations agréables. Et Cinéas : Oh roi, ne pouvons-nous le faire dès aujourd'hui? [61]). Lucain, tout comme Sénèque, prononce un réquisitoire contre Alexandre, le brigand heureux, le fléau du monde, l'astre fatal des peuples, le tonnerre qui frappe tous les pays : Il pénétrera jusqu'à l'Occident par la route qui suit le bord de la terre, il contournera les deux pôles, il boira de la source du Nil. Mais l'heure de sa mort sonnera, elle sera le seul terme que la nature viendra poser à ce roi dément. Lucain dépasse évidemment la mesure. Car il ne faut pas oublier que l'expédition d'Alexandre était un haut fait civilisateur, qu'elle répandait la culture grecque en Asie. Mais l'exagération du reproche allant jusqu'à l'injustice montre précisément avec quelle indignation maints esprits de l'époque s'insurgeaient contre l'impérialisme.

2. — § 5

La liberté de l'Etat suppose le droit de l'homme

L'idée que l'Etat est souverain, qu'il ne doit être placé dans une situation de dépendance n'est qu'un phénomène secondaire, la conséquence d'un principe initial. La liberté de l'Etat résulte de la liberté de l'homme. On envisage l'Etat comme maître de ses destinées parce qu'on voit en lui les citoyens qui forment sa substance. On transporte simplement la qualité de la personne individuelle à la personne collective. Dans l'histoire des peuples, l'indépendance de l'Etat ne peut donc s'affirmer en dogme qu'à une époque où la dignité humaine est respectée. L'Etat peut seulement élever la prétention à la souveraineté quand l'homme, en vertu de sa nature, passe pour constituer une valeur idéale et pour détenir une liberté primitive. En un mot, le droit des gens se développe en fonction du droit de l'homme [62]).

---

[61]) *Pyrrhus,* chapitre 14.

[62]) v. Martens, *Völkerrecht,* 1883 et suiv., § 6 : « Das Mass der Anerkennung, welche der Mensch als solcher findet, giebt überhaupt die Scala

Quel est, chez les Anciens, le respect de la dignité humaine?

Le Grec ne connaît que le Grec. L'allogène n'est pour lui qu'un barbare. Il est un esclave naturel, dit Aristote; l'Hellène est fait pour régner sur lui [63]). Platon recommande aux Grecs de se laisser guider par la justice et la bienveillance dans leurs rapports mutuels; mais il ne reconnaît pas d'obligations envers les barbares. Platon et Polybe condamnent les cruautés inutiles des belligérants, mais ils limitent cette règle aux guerres entre Hellènes [64]).

Les Romains ont une conception semblable. Ils envisagent comme barbares les peuples qui vivent au delà de la civilisation gréco-latine, en d'autres termes, les peuples qui ne sont pas encore soumis à l'Empire; car ce sont précisément les conquêtes militaires et diplomatiques de Rome qui étendent cette civilisation par le monde. Les gentes exterae non foederatae sont dénuées de droits. Adversus hostem aeterna auctoritas, proclament les Douze Tables [65]). Les biens qu'on trouve chez ces peuples n'ont pas de maître. Ils sont accessibles à l'occupation. Prisonniers, les hommes sont esclaves [66]). Leur tombe n'est pas res religiosa [67]). Le connubium avec eux est encore interdit par une loi des empereurs Valens et Valentinien [68]). Le commercium est même étroitement limité par les Césars de la période ultérieure [69]).

Ces maximes représentent du moins la théorie en cours; de fait elles sont modérées par les besoins de la vie quotidienne.

Les Romains sont moins rigoureux envers les peuples sujets, les dediticii. Ces peuples sont bien tenus d'abandonner tous leurs biens au conquérant et ils perdent leur capacité de droit civil et politique [70]); mais la Ville leur rend volontiers leurs anciennes lois et leur accorde une autonomie, le ius dediticiorum [71]). Capoue reçoit

---

für das Entwicklungsniveau des Völkerlebens und Völkerrechts einer bestimmten Zeit ab. »

[63]) Tite Live, *Hist. rom.*, XXXI, 29.

[64]) Platon, *République*, V, 471; Polybe, *Histoire*, XXIII, 15.

[65]) Cf Cicéron, *Contre Verrès*, II, 50; III, 40.

[66]) *Digeste*, IL, 15 (De captivis et de postliminio), 5, 2.

[67]) *Digeste*, XI, 7 (de religiosis et sumptibus funerum), 2 pr.

[68]) *Code Theodosien*, III, 14, 1.

[69]) *Code Justinien*, IV, 40, 2; IV, 41, 1-2; IV, 63, 2.

[70]) Tite Live, *Hist. rom.*, I, 38; IV, 30; VI, 8; VIII, 1; XXVIII, 34; XXXVII, 45; XL, 41; César, *De la guerre dans les Gaules*, I, 27; II, 32; Polybe, *l. c., XX, 9, 10; XXVI, 2;* Gaius, *l. c.*, I, 14.

[71]) Tite Live, *l. c.*, XXXIII, 5, 9.

ainsi un ius privatum [72]). Cependant pareille concession est précaire. Elle est un don gracieux du vainqueur et peut être révoquée par lui. « Pessima libertas eorum et qui dediticiorum numero sunt [73]). Un droit de l'homme n'est pas reconnu.

Mais ces doctrines sont combattues par un nouveau courant d'opinion. Rome est puissance conquérante et impérialiste. Elle ne peut donc avoir la tendance à l'isolement. Les peuples aujourd'hui indépendants seront demain des peuples de l'Empire. C'est leur destinée naturelle. Ils ne doivent donc être considérés, à titre définitif, comme éléments hétérogènes, dénués de faculté juridique. De plus, Rome est la cité du droit. Elle ne peut renier ce trait de caractère qui lui donne une empreinte indélébile. La notion de justice est si profondément enracinée dans son être que la Ville ne peut guère bannir des hommes dans une sphère exsangue, où ne pénètrent pas les pulsations du droit. Le législateur n'a-t-il pas reconnu la personnalité de l'esclave lui-même ? [74]). Cicéron a dit cette grande parole : « Si hoc natura praescribit, ut homo homini, quicunque sit. ob eam ipsam causam, quod is homo sit, consultum velit : necesse est, secundum eandem naturam omnium utilitatem esse communem. — Qui autem civium rationem dicunt esse habendam, externorum negant ; hi dirimunt communem humanam generis societatem : qua sublata, beneficientia, liberalitas, bonitas, iustitia funditus tollitur » [75]). Et Sénèque a proclamé ce noble adage : « Homo sacra res homini. »

Quel est le respect de l'homme dans la guerre antique ? Chez les peuples d'Asie se déroule un tableau d'épouvantable cruauté [76]). Le Vae victis ! est le mot d'ordre. Ce principe n'est modéré que par quelques rares traits de générosité. On peut citer aux Indes la loi de Manou, qui défend aux guerriers de tuer un suppliant, un ennemi qui met bas les armes, un homme sans défense. Cyrus permet à la ville de Babylone de détourner le pillage par une rançon. Il affranchit les prisonniers de guerre [77]). Chez les Grecs nous constatons une grande disparité de coutumes. Simultanément et parfois dans la

---

72) Tite Live, *l. c.,* IX, 20.
73) Gaius, *Institutes,* I, 26.
74) Sohm, *Institutionen,* 8, éd. 1899, § 32.
75) *Des offices,* III, 6.
76) Laurent, *l. c.,* vol. I, passim.
77) Xénophon, *Cyropédie,* VI, 3, 5 ; VII, 2, 11-14, 26.

même guerre nous observons une sauvagerie de peuple primitif et puis, notamment chez les Athéniens, d'après le témoignage de Plutarque, une mentalité empreinte de haute civilisation. Bien souvent la mort ou la servitude est le partage des prisonniers. Mais il est des chefs hellènes qui condamnent cette coutume. Agésilas exhorte ses guerriers à ne voir dans les captifs que des ennemis qu'on prive de leur liberté, mais non des criminels qu'on punit [78]). Les Thébains ont coutume de relâcher contre rançon les adversaires tombés en leur pouvoir. On s'entend parfois sur l'échange des prisonniers, comme dans la paix de Nicias. Enfin, l'oracle de Delphes a le mérite d'avoir agi dans le sens de l'humanité. Les Romains font des progrès plus méthodiques. Ils maintiennent une discipline sévère dans leur armée. Poursuivant, par leurs campagnes, un but déterminé de l'Etat, leur objectif n'est pas la destruction et le pillage, et ils évitent les cruautés inutiles. « Debellare superbos, parcere subiectis. » C'est leur adage. Polybe affirme que les Romains sont généreux et humains, qu'ils ont pitié des malheureux et prêtent une main secourable aux suppliants [79]). Il ne faut pas oublier qu'ils se laissent guider par un sens inné du droit. On peut dire que l'esprit de justice romain a inspiré plus de gestes nobles dans l'histoire que la littérature et la philosophie grecques. Cicéron fait l'éloge de Pyrrhus pour avoir rendu des prisonniers sans rançon [80]). Lorsque Magon, en 209, rend aux Romains la ville de Carthagène, Scipion déclare les citoyens libres. On connaît la magnanimité de Brutus et de César. Le conquérant de la Gaule affranchit souvent les vaincus, en leur imposant comme condition de ne plus porter les armes contre lui. Il épargne la ville de Massilia et ne touche pas à son indépendance malgré la défection et la rupture de la trêve qu'il lui reproche [81]). Cicéron vante la mansuétude et la clémence de César, qui est pourtant son ennemi politique [82]). Tacite relate des traits semblables de Germanicus [83]). Denys d'Halicarnasse affirme qu'une

---

[78]) Xénophon, *Agésilas,* I, 21.

[79]) Polybe, *Histoire,* XXIV, 12.

[80]) Cicéron, *Des offices,* I, 12. Sénèque, *Troyennes,* II, 333-4.

[81]) César, *Guerre civile,* II, 12-14, 22.

[82]) Cicéron, *A ses amis intimes* (ad familiares), VI, 6; *Pour Marcel,* 6; *Pour Sextus,* 63; *Pour Deiotarus,* 12.

[83]) Tacite, *Annales,* I, 61.

ancienne loi romaine, datant de l'époque de la fondation, défend de tuer ou de réduire en servitude la populaion de cités conquises [84]). De fait, les habitants des villes enlevées d'assaut étaient d'habitude asservis par les Romains; par contre, les ennemis qui se rendaient à la merci du vainqueur restaient libres et devenaient peregrini dediticii [85]).

Le défaut de respect pour la valeur en soi de la personnalité humaine se manifeste dans mainte coutume barbare : ainsi dans l'abandon des enfants, que Platon et Aristote mêmes n'hésitent pas à recommander [86]), puis dans le sacrifice humain qui est usité en Phénicie, apparaît même chez les Grecs et les Romains des temps primitifs [87]) et encourt plus tard la condamnation pathétique d'Euripide [88]). Rappelons le tribut humain des Asiates [89]).

Mais, si l'on méconnaît ainsi, dans des cas nombreux, la dignité de l'homme, on lui rend d'autre part un hommage remarquable. Dans le monde antique règne la noble coutume de l'hospitalité. Le pauvre, l'étranger viennent de Zeus, le suppliant se trouve sous sa protection, nous dit Homère [90]). Plus d'un trait de ce bel usage nous est transmis. Lorsque les femmes et les enfants quittèrent Athènes, menacée par les Perses, la ville de Trézène leur fit une réception des plus généreuses [91]). Des serviteurs se tenaient debout devant la porte de Gallias d'Agrigente et invitaient les étrangers à descendre dans la maison de leur maître [92]). L'accueil que les barbares trouvaient chez Miltiade, l'ancêtre du héros de Marathon, est resté fameux [93]). Dans quelques cités l'obligation d'héberger les voyageurs était consacrée

---

[84]) Denys d'Halicarnasse, *Archéologie,* II, 16.

[85]) Tite Live, *Hist. rom.,* I, 38; IV, 30; VI, 8; VIII, 1; XXVIII, 34; XXXVIII, 23; Gaius, *Institutes,* I, 14.

[86]) Platon, *République,* V, 461. Aristote, *Politique,* VII, 14, 10.

[87]) Schwenn, *Das Menschenopfer bei den Griechen und Römern,* 1915.

[88]) *Iphigénie en Tauride,* v. 388 et suiv.; *Iphigénie en Aulide,* v. 396 et suiv.; *Hécube,* v. 260 et suiv.

[89]) Hérodote, *Histoire,* III, 92, 97, 159.

[90]) *Odyssée,* VI, 207 et suiv.; VII, 165, 181; IX, 270; XIV, 508; cf. Audinet, *ouvrage cité* à l'ann. 9 de ce chapitre.

[91]) Plutarque, *Thémistocle,* 10.

[92]) Diodore de Sicile, *Histoire des Grecs,* XIII, 83; *Athènes,* I, 5.

[93]) Hérodote, *l. c.,* VI, 35-36.

par la loi [94]). On pensait aussi que le devoir d'hospitalité se transmettait de père en fils [95]).

Résumons notre enquête : A la question de savoir si les Anciens rendaient hommage au droit de l'homme, nous ne pouvons donner une réponse catégorique. Le spectacle varie. La lumière et l'ombre sont également réparties dans le paysage. Il faut donc admettre que le dogme principal qui nous intéresse et qui dérive du droit de l'homme, la liberté de l'Etat, n'est pas non plus, à cette époque, une notion parfaitement éclaircie. En effet, c'est le tableau qui va s'offrir à nos yeux. Nous verrons que deux courants d'opinion se combattent, nous verrons que la politique de la puissance absorbe un vaste domaine, mais qu'ailleurs elle cède le pas à une conception idéaliste.

3. — § 6

La liberté de l'Etat va de pair avec le droit de l'étranger

Il est une sphère médiane dans laquelle les deux doctrines de la liberté de l'homme et de la liberté de l'Etat se rencontrent. Cette sphère est la situation de l'étranger qui séjourne dans le pays. Savoir si sa personne est entourée de garanties, savoir si la capacité juridique lui est reconnue, est une question de droit individuel, mais aussi de droit international. En effet, respecter l'homme, c'est en même temps respecter l'Etat dont il est citoyen. Les deux ordres d'idées sont inséparables.

Il semble indiqué de choisir ce domaine mitoyen pour passer d'une théorie à l'autre [96]).

Les peuples anciens témoignent à l'origine peu de bienveillance au voyageur qui pénètre dans leur pays. Les dieux tutélaires de la cité considèrent l'intrus avec méfiance. Ils n'accueillent que les prières et offrandes des citoyens. Ils interdisent l'accès de leurs sanctuaires à l'étranger et sa présence aux cérémonies est sacrilège [97]).

---

94) Elien, *Histoire variée,* IV, 1 ; Stobée, *Florilège,* XLIV, 40 ; Athénée, *Le banquet des sophistes,* IV, 22 ; Cicéron, *Des offices,* III, 13.

95) Iliade, VI, 119-236 ; Odyssée, I, 187 ; XV, 197.

96) Voir sur la situation de l'étranger dans le monde antique. A. Weiss, *Traité cit.*, vol. I ; Hitzig, *op. cit.*

97) Fustel de Coulanges, *La cité antique,* 1864, livre III, chap. XII.

Lorsque Cléomène, ayant pénétré en Attique, veut entrer dans le temple de Minerve pour consulter les dieux, la prêtresse l'arrête avec ces paroles : Arrière, Spartiate, il n'est pas permis aux Doriens de franchir l'enceinte de cette maison [98]). Les Egyptiens considèrent les riverains du Nil comme sacrés et envisagent leur contact avec d'autres peuples comme une dégradation [99]). La xénélasie des Spartiates est bien connue; les étrangers sont bannis des frontières [100]). Les Perses font exception. Leur tolérance est proverbiale. De célèbres exilés, comme Thémistocle et Alcibiade, préfèrent chercher un asile à la cour perse que dans les républiques parentes de Sicile ou d'Italie.

Mais le progrès vient à son heure. La Grèce arrive à un moment de son histoire, où le commerce la lie étroitement à d'autres peuples, où la conception morale s'affine et où l'idéal d'une communauté humaine prend une forme tangible. Le premier symptôme de cette évolution et en même temps la source première du droit de l'étranger est l'ancienne et belle coutume de l'hospitalité. Elle devient une véritable institution publique et engendre des règles de droit. Dans la plupart des villes grecques l'étranger bénéficie d'une sûreté entière de sa personne et de ses biens; il a le droit de commercer; la loi d'Athènes lui accorde en principe l'accès du territoire et la liberté de parole [101]); souvent il obtient des passeports qui lui valent une sécurité plus grande. Il est des Etats qui signent des traités, σύμβολα, pour définir la situation de l'étranger et lui donner des garanties stables. Andocide se plaint de ce qu'Alcibiade ait violé un pareil accord : « Nous avons résolu avec d'autres cités qu'il doit être interdit, sous peine d'une amende considérable, d'arrêter ou d'emprisonner un homme libre » [102]). Certains de ces traités se distinguent par des concessions très larges et précises. On les nomme traités d'isopolitie. Ils reconnaissent à l'étranger presque les mêmes droits qu'à l'indigène; ils lui reconnaissent, par exemple, la faculté de conclure un mariage et d'acquérir des immeubles [103]). Certains d'entre eux

---

98) Hérodote, *l. c.*, I, 171; V, 72; VI, 81.

99) Hérodote, *l. c.*, II, 41.

100) Plutarque, *Agésilas*, 10; Aristophane, *Les oiseaux*, 1013 et suiv.; *La Paix*, 623.

101) Démosthène, *Contre Philippe*, III, 3.

102) Andocide, *Contre Alcibiade*, 18.

103) Xénophon, *Des revenus de l'Attique* (De vectigalibus), II, 6.

semblent même concéder une participation aux droits politiques [104]). Ainsi, dans un traité de Temnos et de Pergame, le droit de vote à l'assemblée nationale est réciproquement accordé. De nombreuses conventions d'isopolitie ont été signées entre les villes de la Crète [105]). D'autres sont insérées comme chapitres spéciaux dans des traités d'alliance. L'isopolitie atteint son plus haut degré de perfection dans la sympolitie, communauté intégrale de tous les droits, civils et politiques, ainsi qu'elle existe entre Smyrne et Magnésie.

Les étrangers obtiennent dans une large mesure la faculté d'ester en justice. Les Egyptiens autorisent les négociants d'outre-mer, notamment les Grecs, à instituer des magistrats de leur nationalité pour rendre la justice d'après leur droits et coutumes dans le pays du Nil. Les Ptolémées créent l'office d'un secrétaire de la place publique investi de la juridiction des étrangers. Des institutions semblables sont répandues chez d'autres peuples. Les ξενοδίκαι, en Grèce, jugent les procès dans lesquels des étrangers sont parties en cause. Parfois ils prononcent eux-mêmes la sentence, mais souvent ils ne conduisent qu'une instruction préparatoire et transmettent ensuite le litige au magistrat ordinaire. Il est des cas où le demandeur interjette appel contre la sentence des ξενοδίκαι auprès du tribunal de sa propre ville ou de celle du défendeur. Quelquefois il invoque même l'arbitrage d'un Etat tiers. Des ξενοδίκαι existent à Milet, Ephèse, Athènes et dans d'autres cités grecques, surtout en Crète. Il est maint traité qui les confirme. Une vieille inscription relate un accord entre deux villes de Locride, Oiantheia et Chalaeum.[106]). Une autre convention est passée entre Athènes et Phasalis au commencement du IVe siècle [107]). Les procès dans lesquels plaident des étrangers sont jugés d'après la lex loci contractus et la lex domicilii du débiteur; parfois on tente de réaliser un compromis équitable entre les législations des deux pays.

Il faut encore mentionner une autre institution. C'est la Proxenie, office doté de privilèges divers qui doit défendre les intérêts des étrangers, tout en s'occupant d'autres affaires diplomatiques. Le

---

[104]) *Corpus inscriptionum graecarum,* tome I, 2254, 26; 2256, 13; 2257, 16.

[105]) Texte de la convention entre Gortyne et Rizène, cité par Cybichowski, *l. c.,* p. 54.

[106]) British Museum.

[107]) *Corpus inscriptionum atticarum,* 1873 et suiv., II, 11.

Proxenos est d'habitude nommé par la ville dont il doit protéger les citoyens, parfois aussi par le gouvernement territorial. A Sparte il est investi de son office par le roi ou le peuple[108]).

Il est une grande similitude entre le Proxenos et le consul moderne. Elle se manifeste en premier lieu dans les attributions. Le Proxenos étend sa main tutélaire sur les citoyens de l'Etat dont il représente les intérêts. Il défend leurs causes financières, juridiques, religieuses devant les tribunaux et l'assemblée populaire[109]). Il prend des mesures de juridiction gracieuse, il expédie des documents, dresse des actes de dernière volonté, règle la succession quand l'étranger meurt sans héritiers[110]). Il aide ses protégés dans leurs affaires commerciales. Mais simultanément il exerce une activité diplomatique, de même que les consuls du moyen âge et des temps modernes avant l'institution des ambassades permanentes. C'est ainsi qu'il prépare la conclusion des traités et introduit les messagers de sa ville dans l'assemblée populaire; c'est ainsi qu'il est parfois député lui-même vers l'Etat qu'il représente. Un exemple : A l'époque du conflit avec Philippe de Macédoine, les Athéniens prient Démosthène et Thrason d'Erchia de négocier une alliance avec la ville de Thèbes, dont ils exercent la Proxenie. Il arrive même que le magistrat dont il s'agit remplisse les fonctions d'arbitre ainsi que le fait Cimon d'Athènes entre sa ville et Sparte, où il est en fonctions[111]).

Afin de pouvoir remplir sa mission en pleine liberté, le Proxenos jouit d'une série de privilèges. Sa personne et ses biens sont inviolables. Il est entouré d'une pleine sauvegarde, il a même « la paix dans la guerre », pour emprunter les termes de quelques inscriptions. Il est exempt des taxes qui grèvent les étrangers. Il peut acquérir des immeubles. Il a un droit de priorité dans les procès : les affaires dont il est officiellement saisi passent avant d'autres. Il a droit d'accès et de libre parole à l'assemblée populaire. Dans plu-

---

108) Hérodote, *Histoire,* VI, 57; Diogène Laërce, *Vie des philosophes,* II, 51; *Corpus inscriptionum graecarum,* 1335; Xénophon, *Des revenus,* II, 7.

109) *Corpus juris attici,* 1868, p. 585, article 1257, note.

110) *Corpus inscriptionum graecarum,* 4; Rœhl, *Inscriptiones Graecae antiquissimae,* 1882, 544. — Démosthène, *Contre Callippe,* 5 et suiv.

111) Thucydide, *Histoire,* III, 70; V, 59; Xénophon, *Helléniques,* VI, 33-5; Eschine, *Sur l'ambassade,* 141-3; *Sur la couronne,* 138; Plutarque, *Cimon,* 14.

sieurs villes doriennes il reçoit l'isopolitie, dans quelques cités d'Ionie le droit de bourgeoisie intégral [112]).

L'institution de la Proxenie est très ancienne. Des inscriptions prouvent qu'elle est déjà connue des Egyptiens, des Phéniciens et des Carthaginois. En Grèce elle s'épanouit largement après la guerre de Troie.

Pénétrons en plein dans la situation des étrangers par un exemple et choisissons les Métèques d'Athènes, sur lesquels nous sommes bien informés.

Les Métèques sont des étrangers qui se sont établis dans la ville en vertu d'un décret autorisant leur venue. Pareille ordonnance d'admission paraît souvent après une guerre pour assurer la repopulation [113]).

Les Métèques sont placés sous la protection d'Athènes. Ils jouissent d'une sécurité parfaite pour leurs personnes et leurs propriétés. La ville défend même leurs intérêts dans des contrées étrangères où ils voyagent ou font le commerce. Elle prend cette mission au sérieux et nous savons que sa diplomatie est souvent intervenue avec fermeté en leur faveur [114]).

En matière civile les Métèques, tout comme d'autres étrangers, sont soumis à un magistrat spécial, le Polémarque, successeur des anciens ξενοδίκαι. Dans des cas nombreux, surtout à une époque avancée de l'histoire, ils peuvent agir en pleine indépendance devant les tribunaux, sauf l'obligation d'un cautionnement. Dans d'autres cas ils doivent être assistés d'un patron. En matière commerciale et criminelle, ils sont traités sur le même pied que les citoyens.

Enfin, ils ont le droit d'exercer librement leur culte, comme du reste tous les étrangers.

En un mot, les Métèques ont une situation de droit tout à fait stable, dans une certaine mesure ils sont même assimilés aux citoyens.

Toujours est-il que leur caractère d'étrangers se manifeste par quelques désavantages : Ils ne peuvent acquérir d'immeubles, ni se

---

[112]) *Corpus inscriptionum graecarum,* 1542, 1562-7, 2330; *Corpus inscriptionum atticarum,* 1239, I, suppl. 116 a, II, add. I C; IV, 54 b; Démosthène, *Contre Aristocrate,* 89; Polybe, *Histoire,* V, 95.

[113]) Diodore de Sicile, *l. c.,* XI, 43.

[114]) *Corpus inscriptionum atticarum,* IV, 27 a.

marier avec une personne possédant la bourgeoisie d'Athènes [115]). Ils sont exclus de maint office public. Ils sont grevés de taxes spéciales, du moins s'ils n'appartiennent pas au groupe privilégié des Isoteleis. Enfin, ils occupent une situation particulière dans l'armée.

Passons aux Carthaginois. Citons un traité typique de 348 dans lequel ils concèdent d'importants privilèges aux Romains : Dans la partie de la Sicile dominée par les Carthaginois un voyageur romain doit jouir d'une égalité de droits. S'il vient en terre carthaginoise dans un but commercial, il conclura ses affaires sous l'assistance d'un crieur public ou d'un greffier. Une vente opérée en Lybie ou en Sardaigne devant pareil témoin est placée sous la caution de l'Etat [116]).

Les Romains pratiquent dès le début une large tolérance, une libéralité de principe envers les étrangers. Dès l'époque primitive, l'hospitium privatum évolue vers un hospitium publicum. Ce privilège est reconnu à des hommes, quelquefois même à des peuples qui ont bien mérité de la Ville. Le titre crée certainement un droit à l'hospitalité [117]). A-t-il d'autres effets? C'est douteux.

Avec le temps la situation des étrangers se précise :

L'ancien droit civil est réservé aux citoyens. Les étrangers n'y ont aucune part. Ils ne peuvent valablement accomplir les transactions solennelles du droit romain. Voici le principe.

Cependant les nécessités du trafic ne permettent pas de maintenir cette scission. Dès les premiers siècles, Rome, par des traités de commerce, accorde à d'autres peuples la capacité d'agir selon ses lois civiles. En un mot, elle leur concède le ius commercii. Elle le fait à titre de réciprocité. D'habitude les Etats contractants prévoient un tribunal mixte : chacune des parties délègue un juge qui possède sa confiance. La Cour siège à l'endroit où a été passé le contrat litigieux. Elle n'applique pas toujours rigoureusement la loi de l'un ou de l'autre pays, mais recourt bien souvent à des règles d'équité qui transigent avec les deux systèmes de droit. Les Romains appellent ces juges Recuperatores. Citons ici la deuxième convention avec Car-

---

[115]) *Corpus juris attici,* 36; Démosthène, *Pour Phormion,* 6; *Contre Neaera,* 16.

[116]) Polybe, *l. c.,* III, 22. — Cybichowski, *l. c.,* p. 73.

[117]) Mommsen, *Das Römische Gastrecht und die römische Clientel. Römische Forschungen,* 1864-79. Vol. I, 343-4.

thage de 348, les accords avec les peuples latins, les Herniques en 486, les Campaniens en 340, les Samnites en 290. D'autres traités confient la décision au juge ordinaire; ainsi le fœdus Cassianum, un traité de paix avec les Latins en 493, statue la compétence du forum contractus [118]).

Cette manière d'arranger les choses tombe en désuétude dès le IIIe siècle avant notre ère. Rome s'élève en dominatrice du monde et ne traite plus que rarement d'égal à égal avec d'autres peuples. Son droit civil s'entoure d'un mur infranchissable. Cependant, le trafic ayant augmenté dans des proportions gigantesques, la question du droit des étrangers devient brûlante. Elle est résolue par la validation des actes que les étrangers concluent, sans aucune règle de forme, entre eux ou avec les Romains. Le ius gentium entre dans le monde. Il est consacré par le préteur dans l'édit annuel. L'évolution atteint son point culminant lorsqu'un juge spécial pour les étrangers, le praetor peregrinus est institué en 242. Le nouveau droit est puissamment inspiré par l'ancien. Au reste il est élaboré par la méthode comparative : il contient le trésor de normes communes que les Romains découvrent dans les lois des autres peuples, en Italie et par delà le monde. Le ius gentium est en même temps le droit de l'équité. Ce caractère résulte de son origine. En effet, l'observation qu'un même droit est partout reconnu, fait naître la conviction qu'il possède une valeur intrinsèque et a pour lui l'autorité de la raison.

Gaius écrit : « Omnes populi, qui legibus et moribus reguntur, partim suo proprio, partim communi omnium hominum iure utuntur: nam quod quisque populus ipse sibi ius constituit, id ipsius proprium est vocaturque ius civile, quasi ius proprium civitatis; quod vero naturalis ratio inter omnes homines constituit, id apud omnes populos peraeque custoditur, vocaturque ius gentium, quasi quo iure omnes homines utuntur. Populus itaque Romanus partim suo proprio, partim communi omnium hominum iure utitur [119]).

Résumons : Le droit des étrangers, reconnu chez les Grecs et les Romains, marque un insigne progrès dans l'évolution de la pensée internationale. Un peuple qui reconnaît un droit civil au delà

---

[118]) Denys d'Halicarnasse, *Archéologie*, VI, 95.
[119]) *Institutes*, I, § 1.

du cercle de ses citoyens, rend hommage au droit de l'homme, qui arc-boute à son tour la liberté de l'Etat.

4. — § 7

La liberté de l'Etat se traduit par la conclusion de traités

La convention internationale implique la doctrine de la liberté. En effet, quand l'obligation est censée naître d'un accord, la conception est bien vivante que les Etats disposent d'eux-mêmes [120]).

Or, nous voyons que le monde antique est sillonné de traités multiples. L'histoire diplomatique enregistre déjà maints pactes conclus par des rois d'Egypte, de Babylone, d'Assyrie et de l'Inde. Quels sont les moyens, demande la loi de Manou, pour vaincre l'ennemi sans combat? Elle répond en indiquant au premier chef la négociation. Elle recommande les alliances pour amener l'adversaire à merci ou pour assurer l'attitude neutre des princes qui seraient tentés de lui porter secours. Les ligues préconisées sont d'un caractère plus ou moins étroit; tantôt les membres restent maîtres de leur politique, tantôt ils associent leurs intérêts afin de mieux les poursuivre [121]).

Mais c'est avant tout la période gréco-romaine qui nous révèle une grande richesse de traités. Un pacte d'Athènes et d'Eleusis, de 650, et une convention entre Rome et Carthage, qui date de la fin du VIe siècle, sont parmi les monuments les plus anciens. Dans la suite l'évolution va toujours grandissante.

Chez les Grecs, tout comme chez les autres peuples, l'alliance, la συμμαχία est la première forme sous laquelle apparaît le pacte international. Hérodote, Thucydide, Xénophon, Diodore parlent souvent de ligues militaires. Un des documents les plus vénérables est une alliance que les deux petits peuples d'Elide et d'Hérée, dans le Péloponèse, concluent au commencement du VIe siècle. La table qui mentionne le pacte a été mise à jour à Olympie en 1813. Voici la traduction latine du texte éolien : « Pactum Eleis et Heraeensibus Societas sit centum annos. Eam autem incipiat hic ipse. Si quid vero opus sit, vel dicto vel facto, coniuncti sint inter se et cetera et de bello. Sin non coniuncti sint, talentum argenti pendant Jovi Olym-

---

[120]) Introduction du présent ouvrage.

[121]) *Loi de Manou,* VII, 163, 198.

pio violato donandum »[122]). Rappelons aussi le triple serpent de bronze qui a été conservé jusqu'à notre époque dans l'hippodrome de Constantinople et sur les enroulements duquel est gravée en caractères archaïques la liste des Etats grecs qui se sont ligués pour repousser les barbares à Platée, en 479[123]).

L'alliance du Péloponèse part de l'idée que chaque membre mérite les mêmes égards et possède le même caractère souverain. En effet, dans le premier traité entre Lacédémone et Argos, qui date de l'an 418 avant notre ère, il est déjà stipulé que les villes du Péloponèse, petites et grandes, garderont leur pleine indépendance et vivront librement d'après leur droit ancestral[124]). Tout litige sera réglé par voie diplomatique, par consultation de l'oracle de Delphes ou par sentence arbitrale. Le second pacte que les deux villes signent au cours de la même année déclare que la juridiction internationale sera maintenue suivant les vieilles coutumes[125]). La Diète du Péloponèse tient ses réunions à Sparte. Chaque cité dispose d'une voix et la majorité décide[126]). Notons que Lacédémone ne l'emporte pas toujours. Elle est obligée de s'incliner plus d'une fois devant le vote de ses associés[127]).

Il faut citer ensuite la nouvelle ligue achéenne qui est fondée au milieu du IIIe siècle. La Diète, à laquelle participent tous les hommes à partir de leur trentième année, décide de la guerre, de la paix et des alliances. Les magistrats et les généraux sont élus. Ni la puissance prépondérante, ni l'ambition démesurée d'un membre ne sont jamais venues troubler le parfait équilibre de cette ligue, et c'est pourquoi elle a toujours été l'objet d'une admiration particulière[128]).

La ligue étolienne est construite sur des lignes semblables[129]).

Il est des fédérations d'une portée plus générale. Ce sont les

---

[122]) Cybichowski, *l. c.*, p. 40.

[123]) Geffroy, *Les origines de la diplomatie.* Revue d'histoire diplomatique, vol. I, 1887, p. 502.

[124]) Thucydide, *Histoire*, V, 77, 79.

[125]) Thucydide, *l. c.*, V, 79.

[126]) Thucydide, *l. c.*, I, 119, 125; V, 30.

[127]) Hérodote, *l. c.*, V, 93

[128]) Polybe, *Histoire*, XXIV, 5, 16.

[129]) Tite Live, *Hist. rom.*, XXXI, 29, 32; XXXVI, 29; Strabon, *Géographie*, X, 2, 3; Polybe, *l. c.*, XX, 1, 1.

amphictyonies, c'est-à-dire les ligues des peuples voisins. Elles ont une origine religieuse, elles se proposent au début le culte des dieux, l'entretien de temples et l'organisation de fêtes communes [130]); mais bientôt elles se saisissent d'affaires politiques. Les villes d'Arcadie, de Béotie, d'Archaïe, les colonies ioniennes et doriennes d'Asie-Mineure forment des unions pareilles [131]). Des amphictyonies existent dans les Thermopyles, à Délos, en Calaurie. Mais la plus célèbre et la plus vénérable est celle de Delphes. Il faut souligner dans sa constitution l'égalité du droit de vote; chaque tribu dispose de deux voix [132]). On peut en conclure qu'il s'agit d'une libre association d'Etats souverains. Cette opinion se confirme quand on voit le conseil de la ligue intervenir en arbitre, comme à la fin du IVe siècle sur l'invitation de Thèbes qui demande la restitution d'une somme d'argent prêtée aux Thessaliens [133]). L'amphictyonie de Delphes exerce de plus une police internationale, ainsi quand elle agit contre les pirates de Scyros qui ont pillé, puis emprisonné des marchands de Thessalie. Elle joue enfin un rôle insigne dans le développement de coutumes, de relations politiques entre les Etats grecs.

Quelquefois nous voyons s'assembler des congrès qui délibèrent sur des affaires de culte, de commerce, de défense commune. Plutarque relate une conférence des villes grecques d'Europe et d'Asie que Périclès convoque après les guerres persiques pour décider de la reconstruction des temples détruits, des offrandes de reconnaissance à faire aux dieux et de la protection des navires en voyage [134]). De semblables assises donnent souvent lieu à la conclusion d'alliances. Cette méthode de décision commune prouve que les contemporains ont une idée nette de l'autonomie, du droit de libre disposition.

Mais ce mouvement qui crée des alliances et associations d'Etats autonomes et se trouve en harmonie avec le principe fondamental de la liberté, n'est pas le seul qui se dessine dans l'histoire de la Grèce. Nous observons encore un autre courant qui entraîne la politique

---

[130]) Fustel de Coulanges, *La cité antique,* 1864, livre III, chap. 16.

[131]) Pausanias, *Voyage en Grèce* (Periegesis), VIII, 53; IX, 34; Hérodote. *Histoire,* I, 141-144, 148, 170, etc.; cf. Aristide de Milet dans les *Fragments historiques,* éd. Didot, vol. IV, p. 324.

[132]) Eschine *Sur l'ambassade,* 116.

[133]) Quintilien, *Institution oratoire,* v. 10, 111, 118.

[134]) Plutarque, *Périclès,* 17.

vers un point cardinal opposé : vers l'hégémonie. Les annales de l'Hellade retracent deux systèmes dans lesquels un Etat n'impose pas seulement son autorité morale, mais domine véritablement ses congénères. Il faut nommer d'abord la première Fédération Athénienne, ligue maritime qui est fondée après les guerres persiques en vue de la défense commune et qui embrasse bientôt les villes principales des côtes et des îles de l'Egée. Elle s'appelle aussi Fédération Délienne, parce que les ambassadeurs des Etats membres siègent dans l'île sacrée d'Apollon.

La constitution distingue des associés indépendants et tributaires. Les premiers fournissent des vaisseaux de combat, mais se gouvernent librement. Les autres payent une redevance annuelle en argent; de plus leur gouvernement et leur administration se trouvent liés à des restrictions diverses dont des messagers surveillent l'observation fidèle [135]). Mais il y a davantage : Athènes prétend posséder dans toute la sphère de la fédération un droit de lever des taxes en cas de détresse, un droit de juger les violations du statut et en général un droit de justice criminelle suprême, enfin un droit de tenir garnison. Se fondant sur ces privilèges la ville s'élève même au-dessus des associés libres. Tandis qu'au début elle n'excelle dans leur nombre que par la considération due à sa puissance navale et à sa conduite glorieuse dans les campagnes persiques, elle développe avec le temps un véritable pouvoir dominateur et transforme la fédération en un Empire athénien. Les Etats qui tentent de secouer ce joug sont ramenés de force à l'obéissance. En 466, Naxos est privée de son autonomie et bientôt après Thasos est affligée du même sort [136]). Dès 454, tous ces Etats-membres, à l'exception de Samos, Lesbos et Chios, ne sont plus que des sujets d'Athènes [137]).

La seconde fédération athénienne, conclue dans la première moitié du IVe siècle pour la commune défense contre Sparte, accuse encore une suprématie de la ville. La forme est peut-être plus douce, le statut de l'association plus libre. Ainsi les Etats peuvent se cons-

[135]) Thucydide, *l. c.*, VI, 22, 43, 69, 85; VIII, 57; Aristophane, *Les oiseaux*, 1021 et suiv.; *Les guêpes*, 288 et suiv.; *La paix*, 639 et suiv.; *Corpus inscriptionum graecarum*, I, 110.

[136]) Thucydide, *l. c.*, I, 98, 100, 101.

[137]) Aristote, *Constitution d'Athènes*, XXIV, 2. — *Corpus inscriptionum atticarum*, I, 260.

tituer à leur guise. Athènes n'a plus le droit de garnison. Elle ne garde que la justice criminelle suprême. Chaque membre est représenté par un ambassadeur à la Diète et possède une voix [138]). Cependant, d'après le statut de la ligue, le vote définitif n'appartient pas à la Diète, mais à l'assemblée populaire d'Athènes, à l'Ecclesia. C'est elle qui donne aux résolutions prises le caractère obligatoire et les transforme en lois fédérales. Notons enfin que les alliés ne peuvent se soustraire à l'autorité dominatrice de la ville qui les dépasse en expérience et en habileté politiques. Il en résulte qu'une majorité ne peut l'emporter sur Athènes. La paix de Philocrate, signée en 346 avec Philippe de Macédoine, en est un exemple caractéristique : Les ambassadeurs des Etats fédérés s'opposent d'abord à la conclusion, mais s'inclinent ensuite devant le mot d'ordre imposé par la ville dirigeante.

Dans l'Italie primitive nous trouvons des alliances qui accusent une similitude avec les amphictyonies. Religieuses à l'origine, elles adoptent progressivement une tendance politique. Peu après l'abolition de la royauté, en 492 ou 493, Rome s'allie à trente villes latines. L'état de paix doit durer entre les parties contractantes aussi longtemps que la terre et le ciel resteront à leur place. On retrouve dans tout ce traité la reconnaissance de la liberté mutuelle [139]). Aux environs de 485 avant notre ère, les Romains signent un semblable engagement avec les Herniques.

Cependant, comme Athènes, Rome va se saisir de l'hégémonie. Elle s'arroge toujours plus de droits, ainsi la décision de la guerre et de la paix, le commandement et l'administration suprêmes. La primauté de la ville se traduit par le fait que le butin n'est pas toujours divisé en parts égales et que la ligue demande ses auspices au Capitole. On voit ainsi le fœdus aequum supplanté progressivement par le fœdus minus aequum.

5. — § 8

La liberté de l'Etat se manifeste dans les privilèges des ambassadeurs

Il est un autre symptôme, non moins précieux, qui révèle la notion de la souveraineté. C'est l'entretien de rapports diplomatiques.

---

[138]) *Corpus inscriptionum atticarum*, II, 17.

[139]) Tite Live, *l. c.*, II, 53; VIII, 2, 4; Denys d'Halicarnasse, *l. c.*, VI, 21; VIII, 70-77.

Un Etat qui reconnaît l'institution des ambassadeurs, qui juge leur personne inviolable et leur apporte des témoignages de respect, fait savoir qu'il considère les Etats représentés par eux comme associés de plein droit, comme membres souverains d'une communauté internationale.

La diplomatie est aussi ancienne que les peuples eux-mêmes. Déjà les pays de la Chine primitive échangent des légations avec un grand déploiement de cérémonies. Une politesse exquise régit toutes les formes. Les questions de préséance entre les cours étrangères sont réglées avec minutie. Il en est de même dans l'Inde antique. La loi de Manou contient tout un système de maximes pour les communications politiques avec d'autres peuples. La vieille Egypte, à son tour, a des coutumes très développées dans ce domaine. Enfin, la Grèce et Rome ont une pratique finement ciselée en matière de légation. Cela résulte de la seule richesse de leur vocabulaire diplomatique et surtout du grand nombre de termes pour désigner l'ambassadeur [140]).

Il est d'une part bien établi que seuls les Etats souverains peuvent envoyer et recevoir des missions [141]). Ainsi certaines ligues de villes grecques défendent à leurs membres d'entretenir des représentations particulières, considérant qu'elles sont elles-mêmes, prises en corps, les détentrices de la suprême puissance. D'autre part, il est admis que l'envoyé diplomatique incarne l'honneur et la dignité de son peuple, qu'il personnifie la majesté de son Etat. Cicéron dit de Polybe, un diplomate romain : « Senatus faciem secum attulerat, auctoritatem rei publicae » [142]). Combinons ces deux règles et nous voici ramenés à notre thèse que respecter l'ambassadeur c'est respecter en lui la souveraineté de son Etat. Un hommage est le reflet de l'autre.

Il est considéré comme une obligation de recevoir les ambassadeurs d'un Etat souverain avec lequel on entretient des relations quelconques. Leur renvoi ne peut avoir lieu que pour une raison grave; autrement il amène la dissolution des traités qui existent entre les

---

[140]) Phillipson, *l. c.*, vol. I, p. 304 et suiv.; Ninagawa, *L'histoire ancienne du Japon et le droit international.* Rev. gén. de droit internat. public, 1919, p. 264.

[141]) Polybe, *l. c.*, IX, 42.

[142]) Cicéron, *Philippiques*, VIII, 8; Suétone, *Galba*, X; Tite Live, *l. c.*, I, 24; *Digeste*, XLVIII, 6 (ad legem Juliam de vi publica), 7; *Institutes*, IV, 18 (de publicis iudiciis), 8.

parties et signifie un premier pas vers la guerre. Les Romains affirment avec énergie que leurs ambassadeurs doivent être entendus par les gouvernements vers lesquels ils sont délégués. « Oratorem audire oportere iuris gentium est. » Ils blâment Hannibal d'avoir violé cette maxime. « Legatos ab sociis et pro sociis venientes bonus imperator vester in castra non admisit; ius gentium sustulit »[143]). Il est vrai que les Romains ne s'appliquent pas toujours cette doctrine à eux-mêmes. Ils fixent des conditions rigoureuses pour leurs rapports avec d'autres Etats. Non seulement une décision populaire de 588 défend aux rois amis de venir à Rome et même de poser le pied en Italie[144]). Mais les ambassadeurs mêmes doivent requérir l'autorisation de se présenter devant le Sénat. Leur est-elle refusée, ils ne sont revêtus d'aucun caractère diplomatique, ils sont expulsés du pays, peut-être même traités en espions. C'est ainsi qu'il est procédé en 205 av. J.-C. contre les messagers de Carthage, en 174 contre les envoyés d'Illyrie[145]). Inutile de dire qu'à l'époque des conquêtes, les ambassadeurs de la Ville se gèrent en hérauts de la majesté romaine[146]).

En temps de guerre une mission ne peut être adressée à l'ennemi qu'avec son autorisation expresse. Cela est tout à fait naturel et cette maxime vaut encore aujourd'hui; car à un moment pareil les relations diplomatiques sont brisées[147]).

Les ambassadeurs sont reçus avec un cérémonial d'apparat, surtout à Rome, où le Sénat les considère comme ses hôtes[148]). Ils sont pourvus d'un logement tout aménagé. Ils sont entretenus par la ville qui a coutume de leur offrir une allocation en argent[149]). Dans les fêtes publiques ils ont les mêmes sièges que les sénateurs[150]). Notons qu'un cérémonial moins conséquent s'applique aux mandataires des

---

[143]) Tite Live, *l. c.*, IV, 58; X, 12; XXI, 10; XXXVII, 12.

[144]) Tite Live, *l. c.*, XLVI.

[145]) Tite Live, *l. c.*, XXX, 23; XLII, 26.

[146]) Polybe, *l. c.*, XXII, 15; Tite Live, *l. c.*, XXXIX, 33.

[147]) Tite Live, *l. c.*, XXXVII, 49. — Mommsen, *Römisches Staatsrecht,* III, 1149-51.

[148]) Mommsen, *ibid.*, III, 1151.

[149]) Tite Live, *l. c.*, XXVIII, 39; XXXII, 19; XLII, 19, 26; XLV, 22, 44; Valère Maxime, *Des faits et paroles mémorables,* V, 1, 1; Diodore de Sicile, *Histoire,* XIV, 93; Polybe, *l. c.*, XXXII, 19.

[150]) Varron, *De la langue latine,* V, 155; Justin, *Histoire,* XLIII, 10.

pays avec lesquels Rome n'entretient pas de relations amicales ou se trouve en litige [151]).

L'inviolabilité des ambassadeurs est un principe universellement reconnu dans l'antiquité. Les écrivains de l'époque sont unanimes. « Sacrum etiam in exteras gentes legatorum ius et fas » [152]). Dans l'armistice de 423, Sparte et Athènes assurent aux plénipotentiaires, qui doivent négocier la paix et préparer l'arbitrage, un sauf-conduit pour passer librement d'un ville à l'autre [153]). On connaît le récit d'Hérodote : Les Spartiates avaient jeté au fond d'un puits les émissaires de Darius, qui réclamaient de la terre et de l'eau en signe de soumission. Dans la suite, deux nobles Lacédémoniens offrirent leur vie à Xerxès pour expier ce forfait. Mais le roi des Perses répondit qu'il ne voulait pas se rendre coupable du même crime que les Spartiates et violer le droit des gens [154]). Faire injure à un ambassadeur, c'est porter atteinte à l'Etat même qui l'envoie [155]). C'est un motif de guerre. Lorsque des négociateurs romains, à Carthage, sont traîtreusement attaqués pendant un armistice, la lutte reprend avec une exaspération nouvelle [156]). Il arrive que des Etats tiers protestent dans un cas de violation, élevant ainsi le caractère sacro-saint des envoyés diplomatiques au rang d'une question d'intérêt commun sur laquelle tous les Etats doivent veiller de concert. Ainsi, lorsque des parents du roi des Sabins, Tatius, ont maltraité grossièrement les ambassadeurs de Laurente, des messagers d'autres pays interviennent, blâment cette violation du droit des gens et menacent les coupables de guerre s'ils ne donnent satisfaction [157]).

Même les émissaires de l'ennemi sont inviolables. Cicéron dit : « Legatorum ius divino humanoque vallatum praesidio, cuius tam

---

[151]) Tite Live, *l. c.*, XXX, 21; XLV, 22.

[152]) Tacite, *Histoire*, III, 80; Thucydide, *Histoire*, XVII, 19; Tite Live, *l. c.*, I, 14; II, 4; IV, 17, 19, 32; VI, 19; VIII, 5; IX, 10; XXI, 25; XXXIX, 25; Cornelius Nepos, *Pélopidas*, 5; Sénèque, *De ira*, III, 2; Strabon, *Géographie*, XVII, 19.

[153]) Thucydide, *l. c.*, IV, 118.

[154]) Hérodote, *Histoire*, VI, 48; VII, 136; Polybe, *Histoire*, IX, 39; Pausanias, *Voyage en Grèce*, III, 12, 6; Stobée, *Florilège*, VII, 70.

[155]) *Digeste*, XLVIII, 6 (ad legem Juliam de vi publica), 7; *Institutes*, IV, 18 (de publicis iudiciis), 8.

[156]) Polybe, *l. c.*, XV, 2.

[157]) Tite Live, *l. c.*, I, 14; Denys d'Halicarnasse, *Archéologie*, II, 51.

sanctum et venerabile nomen esse debet, ut non modo inter sociorum iura, sed et hostium tela incolume versetur »[158]). Lorsque, dans la seconde guerre punique, des agents de Scipion l'Africain ont été malmenés par les Carthaginois et lorsque dans la suite des messagers de l'ennemi tombent au pouvoir des Romains, le consul dédaigne de leur appliquer des représailles et les laisse rentrer indemnes dans leur pays. Les ambassadeurs qui se trouvent encore sur le sol de l'ennemi lors de l'ouverture des hostilités sont également inviolables. Ulpien déclare : « Si cum legati apud nos essent gentis alicuius, bellum cum eis indictum sit? responsum est, liberos esse manere; id enim iuri gentium conveniens esse »[159]).

Les négociations viennent-elles à être rompues, un délai est imparti à la mission étrangère pour quitter le pays. Les Romains procèdent de la sorte envers les ambassades de Jugurtha, de Persée, des Etoliens[160]).

L'idée se répand même que les envoyés diplomatiques jouissent de leur privilège d'inviolabilité vis-à-vis d'un Etat tiers dont ils traversent le territoire pour se rendre à l'endroit de leur mission. En l'année 187, à leur congrès de Tempé, les Thessaliens se plaignent de ce que Philippe ait méconnu ce principe du droit des gens[161]).

L'intangibilité n'est plus reconnue lorsque des ambassadeurs tombent dans les mains d'un Etat contre lequel leur mission poursuit un but hostile. Les Romains emprisonnent les messagers que Philippe dépêche en 215 vers Hannibal pour lui proposer l'assujettissement de l'Italie par une armée commune[162]).

Les lois de divers pays menacent de peines graves les attentats contre les ambassadeurs. A Rome, des prêtres, les Fétiaux, jugent ce genre de crimes[163]). Le coupable est souvent livré à l'Etat dont il a maltraité les émissaires. Il est dit dans le Digeste : « Itaque eum qui legatum pulsasset Quintus Mucius dedi hostibus, quorum

---

[158]) *Contre Verrès III,* I, 33; Tacite, *Annales,* I, 42; *Digeste,* L, 7 (de legationibus), 17.

[159]) *Digeste,* L, 7 (de legationibus), 17; Tite Live, *l. c.,* XXIV, 33.

[160]) Salluste, *Jugurtha,* 28; Tite Live, *l. c.,* XXXVII, 1; XLII, 36.

[161]) Tite Live, *l. c.,* XXXIX, 25; cf. Polybe, *l. c.,* XXI, 26; *Digeste,* IV, 6, 32.

[162]) Tite Live, *l. c.,* XXIII, 33, 34; cf. II, 22.

[163]) Varron, *De la vie du peuple romain,* III, 8.

erant legati, solitus est respondere »[164]). C'est ainsi que L. Minucius Myrtilus et L. Manlius ont été mis entre les mains des Carthaginois[165]). Quelquefois le pays auquel il était fait injure a renoncé à une expiation pareille et a rendu la liberté aux coupables. Mais dans ce cas Rome ne leur rendait pas le droit de bourgeoisie, perdu par l'extradition : « Quia quem populus semel iussisset dedi, ex civitate expulsisse videretur, sicut faceret cum aqua et igni interdiceret »[166]).

Au principe de l'inviolabilité se rattache une autre maxime, qui en est, à vrai dire, une simple conséquence : la règle de l'exterritorialité. Elle signifie que les ambassadeurs ne sont pas soumis au pouvoir de l'Etat sur le sol duquel ils résident. L'antiquité reconnaît généralement leur affranchissement de la juridiction territoriale en matière criminelle et civile. Lorsque des émissaires de Tarquin, le roi déchu, vinrent à Rome, ils participèrent à une conjuration pour le rétablissement de la monarchie. Ils ne furent pas inquiétés. « Quamquam visi sunt commisisse, ut hostium loco essent, ius gentium tamen valuit[167]). Et cependant, même d'après le droit des gens moderne, il eût été légitime de s'assurer de leurs personnes pour les empêcher de nuire.

Plus tard, Rome usa d'une rigueur plus grande. Lorsque Jugurtha vint dans la ville, un plébiscite avait garanti l'immunité de sa personne et de sa suite; cependant un de ses compagnons, qui se rendit coupable d'un meurtre, fut poursuivi par les tribunaux. Salluste est d'avis qu'en cette occurrence on pratiqua plutôt l'équité que le droit des gens[168]).

Passons à la procédure civile : A Rome, une action ne pouvait être introduite contre un ambassadeur en vertu d'un contrat qu'il avait passé, dans la ville ou ailleurs, avant la remise de ses lettres de créance; l'envoyé diplomatique avait le privilège de ne pouvoir être poursuivi que devant les tribunaux de son pays; il possédait le ius revocandi domum. Il est vrai que s'il engageait lui-même un procès,

---

[164]) *Digeste,* L, 7 (de legationibus), 17. Cf. IL, 15, 4; Varron, *l. c.*

[165]) Tite Live, *l. c.,* XXXVIII, 42; Valère Maxime, *l. c. Des faits et paroles mémorables,* VI, 6, 5.

[166]) Digeste, *l. c.*

[167]) Tite Live, *l. c.,* II, 4; cf. XXV, 7.

[168]) *Jugurtha,* XXXII, 33; XXXV, 7; cf. Mommsen, *Römisches Staatsrecht,* vol. III, p. 1153-4, 1065 ann. 4.

il lui fallait admettre une demande reconventionnelle; toutefois il n'avait pas cette obligation dans le cas particulier où il plaidait pour iniuria, furtum ou damnum; car autrement on aurait pu le réduire indirectement, par l'accomplissement préalable d'un acte de violence, à subir la juridiction romaine [169]).

Notons enfin que l'ambassadeur pouvait renoncer à son privilège de franchise juridictionnelle.

6. — § 9

La liberté de l'Etat s'incarne dans la pratique de l'arbitrage

Il est une autre institution qui reflète le respect de la souveraineté depuis les temps les plus lointains : c'est l'arbitrage. Il est très répandu dans le monde antique. Il est connu des Perses. La tradition veut que Cyrus et le roi d'Assyrie aient sollicité la sentence d'un prince indou. Artapherne, satrape de Sardes, a engagé les villes ioniennes a conclure un traité d'arbitrage d'une portée générale [170]).

En Grèce, l'institution se développe sur une large échelle [171]). C'est ici qu'est sa vraie patrie. Dans ce pays, où tant de villes indépendantes vivent côte à côte, elle trouve un sol favorable et peut s'épanouir. On raconte qu'aux temps héroïques, les rois, les dieux mêmes invoquaient des arbitres; ainsi Poséidon et Hélios se seraient soumis au jugement de Briarée dans leur différend au sujet de la région corinthienne : Poséidon aurait reçu l'isthme, Hélios la ville elle-même [172]). Pareille tradition prouve combien cette manière de procéder était entrée dans les mœurs. A l'époque historique les cas se multiplient. Les jugements ont pour objet la démarcation de frontières, la possession de territoires précieux par leurs sources ou fleuves, leurs côtes, leurs temples. Ce sont avant tout les îles dispersées dans les mers hellènes qui suscitent de fréquentes discus-

---

[169]) *Digeste,* V, 1 (de iudiciis), 1-5.

[170]) Hérodote, *Histoire,* VI, 42. Tod, *International arbitration amongst the Greeks,* 1913, p. 66, 170.

[171]) Table et historique complet des arbitrages grecs dans l'ouvrage de Raeder, *L'arbitrage international chez les Hellènes,* 1912, p. 8 et suiv.; cf. Phillipson, *l. c.,* II, 138 et suiv.

[172]) Pausanias, *Voyage en Grèce,* II, 1, 6; Raeder, *l. c.,* p. 143.

sions[173]). Il s'agit aussi de trancher des litiges relatifs au commerce, aux privilèges dans les ports. Enfin la violation d'un statut fédéral ou d'un autre pacte, l'injure faite à la souveraineté forment souvent l'objet d'une procédure arbitrale. Le premier cas historique certain se place aux environs de 650 : les Erythréens, les Samiens et les Pariens tranchent le différend qui existe entre Chalcis et Andros au sujet d'Achante, ville de Thrace[174]). Autres exemples : Lorsque la ligue du Péloponèse tient ses assises à Sparte en 432, on entend des plaintes multiples contre Athènes. La guerre menace d'éclater. Mais Archidamus, roi de Lacédémone, se lève. Il recommande l'arbitrage, qui lui paraît seul compatible avec la foi jurée dans un pacte antérieur : « Les Athéniens, dit-il, sont prêts à suivre cette procédure et il ne faut pas traiter en criminel sans l'entendre celui qui déclare se soumettre à l'autorité d'un juge »[175]). Lorsqu'en 420 Argos et Lacédémone négocient la paix, Argos demande que l'ancienne controverse relative à la terre limitrophe de Cymuria soit réglée par un arbitrage[176]). Eschine vante Philippe de Macédoine pour avoir proposé de soumettre ses conflits avec Athènes à la décision d'un Etat impartial[177]). Une inscription relate une sentence prononcée au milieu du IIIe siècle av. J.-C. par cinq magistrats Rhodiens dans un litige territorial entre Samos et Priène[178]).

Nous avons une connaissance exacte d'un procès entre la cité de Calymna et l'héritier d'un citoyen de Cos qui avait prêté de l'argent à la ville. L'héritier réclamait la somme, la débitrice prétendait l'avoir déjà remboursée. Or, il était stipulé dans le contrat que tout litige serait soumis au jugement de la ville de Cnidos. Ainsi fut fait et un tribunal de 204 jurés fut établi pour apprécier le différend[179]). Il s'agissait d'un véritable arbitrage. Car la cité de Cos, ayant épousé la revendication de son citoyen, deux Etats se trouvaient en présence.

On trouve dans l'histoire ancienne une série de traités d'arbitrage d'une portée générale, c'est-à-dire conclus pour toute une caté-

---

[173]) Tod, *l. c.*, p. 53 et suiv.
[174]) Raeder, *l. c.*, p. 144.
[175]) Thucydide, *Histoire*, I, 78-80, 85.
[176]) Thucydide, *l. c.*, V, 41.
[177]) *Contre Ctésiphon*, passim.
[178]) Le texte cité par Cybichowski, p. 59, *l. c.*
[179]) Phillipson, *l. c.*, II, 148 et suiv.

gorie de litiges. Nous avons déjà relevé la fréquence de la clause arbitrale qui saisit un juge de toutes les controverses pouvant résulter de l'interprétation d'un pacte[180]). D'autres conventions soumettent à un tribunal l'ensemble des querelles qui existent entre deux parties. Ainsi Pergame, appelée tout d'abord à juger une question territoriale entre Priène et Mytilène, est invitée à résoudre toutes les difficultés qui divisent les deux villes[181]). On découvre aussi bon nombre de traités qui soumettent les litiges à venir et encore inconnus à la décision arbitrale. La paix de trente années, signée durant l'hiver de 446 à 445, entre Athènes et Sparte, la paix de Nicias de 421 et l'alliance de 418 entre Sparte et Argos contiennent une stipulation pareille[182]). Le pacte de 421, conservé par Thucydide[183]), s'exprime en ces termes : « Il ne sera pas permis que les Lacédémoniens et leurs alliés fassent la guerre aux Athéniens et à leurs alliés pour leur infliger des dommages d'une manière ou sous un prétexte quelconques. La même défense est faite aux Athéniens et à leurs alliés vis-à-vis des Lacédémoniens et de leurs alliés. Mais s'il surgit un différend entre eux, ils soumettront la solution de l'affaire à la procédure conformément à l'organisation sur laquelle ils se mettront d'accord »[184]).

La fonction arbitrale est le plus souvent confiée à une puissance amie[185]). L'Etat invoqué délègue alors son mandat à un petit conseil d'experts ou à une grande assemblée de plusieurs centaines de citoyens qui est censée interpréter l'opinion populaire[186]). Les conseils d'amphictyons jugent parfois des causes entre fédérés[187]). On invoque aussi fréquemment l'oracle de Delphes. En 435, lors d'une controverse avec Corinthe pour la possession d'Epidamnos, Corcyre se déclare prête à reconnaître le jugement qu'Apollon prononcera dans son sanctuaire[188]). On s'adresse encore à une personne de

---

180) Phillipson, *l. c.*, II, 182.
181) Tod, *l. c.*, p. 63.
182) Tod, *l. c.*, p. 66.
183) Raeder, *l. c.*, p. 144.
184) *Histoire*, V, 18.
185) Hérodote, *l. c.*, I, 96.
186) Tod, *l. c.*, p. 96 et suiv.
187) Raeder, *l. c.*, p. 164 et suiv.
188) Thucydide, *l. c.*, I, 28. — Tod, *l. c.*, p. 95.

confiance, à un roi, un tyran ou un homme politique en vue. C'est ainsi que le poète Simonide est prié de juger un différend qui surgit entre Hiéron de Syracuse et Théron d'Agrigente. Un athlète, Pyttale, est chargé de prononcer, entre Eléens et Arcadiens [189]).

Rome ne s'est guère engagée dans la voie de l'arbitrage. Se proposant de soumettre l'univers, elle n'avait aucune prédilection pour cette méthode soucieuse des droits d'autrui, et après avoir atteint le faîte de la puissance, elle prétendit juger les autres peuples, mais non être jugée elle-même [190]).

7. — § 10

La liberté de l'Etat se révèle dans les lois de la guerre

On rend hommage à la personnalité d'autres nations en reconnaissant des lois qui régissent la lutte armée. Combattre selon des principes est un témoignage de déférence pour le caractère souverain de l'ennemi. Or, on peut soumettre la guerre au droit d'une double façon : d'abord en ne saisissant les armes que pour un juste motif, puis en observant des règles pour les méthodes de combat. C'est d'une part la légitimité matérielle, de l'autre la légitimité formelle qui est en jeu.

Un peuple ne doit entreprendre que des guerres justes. « Τέλος γὰρ εἰρήνη μὲν πολέμου » [191]). Déjà dans le monde ancien cette maxime est proclamée par des historiens et des philosophes de marque. Elle s'affirme comme idéal [192]).

Grecs et Romains, quand ils entrent en campagne, s'efforcent toujours de démontrer la justice de leur cause. Est considérée par exemple comme motif légitime pour saisir les armes : la rupture d'un traité, au premier chef d'une fédération, l'injure faite à un envoyé diplomatique, le refus non motivé de recevoir une ambassade, l'invasion [193]). Dès l'âge héroïque, les Hellènes font savoir la raison de

---

[189]) Tod, *l. c.*, p. 92.

[190]) Raeder, *l. c.*, p. 203 et suiv.

[191]) Aristote, *Politique*, IV, 14.

[192]) Cicéron, *Des lois*, II, 14; III. 4; *De la république*, III, 23; Xénophon, *Helléniques*, VI, 3, 5; *Des revenus*, V, 13; Euripide, *Fragments*, 361; Pythagore, cf. Diodore de Sicile, *Histoire*, XII, 9. — Cf. Audinet, ouvrage cité à notre ann. 9, p. 38 et suiv.

[193]) Phillipson, *l. c.*, II, 182 et suiv.

leur prise d'armes et formulent la prétention à laquelle ils comptent faire droit par la force. Les Romains demandent que la lutte soit un bellum iustum. Cette formule, il est vrai, signifie d'habitude que la guerre doit être ouverte et conduite selon des formalités traditionnelles. Mais quelquefois elle énonce aussi le principe que la guerre ne doit être faite que pour une cause légitime. La question de savoir si le droit se trouve du côté des Romains est tranchée par le collège des prêtres Fétiaux. Seulement, il est bien difficile de dire si leur tâche consiste à prononcer un jugement objectif ou seulement à draper une résolution politique dans les plis corrects d'une procédure. L'image que l'histoire nous trace n'est pas tout à fait nette. Les auteurs de l'époque formulent des appréciations différentes sur le caractère équitable des campagnes romaines. Tite Live met ces paroles dans la bouche d'Astymède, qui paraît devant le Sénat comme ambassadeur de Rhodes : « Vos estis Romani, qui ideo felicia bella vestra esse, quia iusta sint, pro vobis fertis ; nec tam exitu eorum, quod vincatis, quam principiis, quod non sine causa suscipiatis, gloriamini » [194]). Lactance par contre affirme : « Quantum a justitia recedat utilitas, populus Romanus docet, qui per feciales bella indicendo, *et legitime iniurias faciendo,* semper aliena cupiendo, atque rapiendo, possessionem sibi totius orbis comparavit » [195]). Il faut donc nous garder d'une appréciation par trop favorable. Mais un fait a sa valeur, c'est que Romains et Grecs mettent leur ambition à défendre la légitimité de leur causa belli. Que leur argumentation soit sincère ou non, elle implique l'aveu qu'un droit régit la guerre.

Les Romains représentent la lutte armée comme la réalisation d'un droit par la force. Ils restent donc tout à fait conséquents avec eux-mêmes en exigeant satisfaction de l'adversaire, avant l'ouverture des hostilités. A la sommation du débiteur en droit civil correspond la repitio rerum ou clarigatio du droit des gens. Tite Live considère une campagne comme légitime « quum legatis totiens repetentibus res nec reddi nec satisfieri aequum censuissent » [196]). La forme

[194]) Tite Live, *Hist. rom.,* XLIV, 1.

[195]) *Institutions divines,* VI, 9 ; cf. Tite Live, *l. c.,* XXX, 16 ; XXXI, 8 ; XXXVI, 3 ; XLV, 22 ; Cicéron, *Des offices,* I, 11 ; Varron, *De la langue latine,* V, 86 ; Denys d'Halicarnasse, *Archéologie,* II, 72.

[196]) Tite Live, *l. c.,* XXXVI, 3 ; cf. I, 24 ; IV, 30 ; IX, 45 ; X, 45 ; Cicéron, *Des offices,* I, 11, 36 ; *De la république,* II, 17 ; *Iliade,* III, 205 ; IV, 384 ; V, 803 ; X, 285 ; XI, 139.

que revêtait la repetitio rerum nous est connue : Le Fétial se rendait à la frontière, se voilait la tête d'une écharpe de laine et parlait ainsi : « Entends-moi, Jupiter, entends-moi, peuple de cette frontière. Je suis le héraut du peuple romain ; j'ai reçu de lui un mandat pieux et juste ; qu'à mes paroles on ajoute foi. » Puis il formulait la revendication de la Ville et invoquait encore le roi des dieux : « Si, héraut du peuple romain, je viole les lois de la justice et de la religion en exigeant que ces hommes ou ces objets soient livrés, que jamais je ne revoie ma patrie » [197]).

De la même idée que la guerre est la poursuite d'une revendication de droit résulte encore la maxime qu'elle ne doit être ouverte par surprise, mais annoncée en toute forme. La déclaration de guerre est obligatoire. Les Chinois, les Hébreux reconnaissent déjà ce précepte. Les Grecs de même, ainsi que l'affirme Hérodote. Mais les Romains, plus que tous autres, respectent cette norme. Cicéron dit de Tullus Hostilius : « Constituit ius quo bella indicerentur, quod per se iustissime inventum sanxit fetiali religione, ut omne bellum, quod denuntiatum indictumque non esset, id iniustum esse atque inpium iudicaretur » [198]). Voici quel est le cérémonial usité : Le Fétial lance un javelot sur le sol ennemi et annonce la prise d'armes en formules solennelles [199]).

La doctrine qui envisage la guerre comme une procédure pour obtenir justice dans un litige de droit, explique le recours fréquent au combat singulier. Les grands héros entrent en lutte, tandis que les peuples campent aux alentours en spectateurs et en juges. Pareille solution est, à vrai dire, un compromis ; son originalité consiste à ne pas fixer lui-même la décision finale, mais à l'abandonner aux dieux qui règlent les destins. L'usage est primitif, certes, toutefois il est moins barbare que la guerre. L'exemple le mieux connu dans la légende est le duel entre Pâris et Menelas [200]), cependant il est des cas historiques transmis par des sources fidèles [201]).

A présent, passons aux méthodes de la guerre. A leur tour elles manifestent la tendance à placer la lutte sur le terrain du droit.

---

[197]) Hérodote, *Histoire,* VII, 9, 2 ; Thucydide, *Histoire,* I, 26-29, 131 ; VI, 50.

[198]) *De la république,* II, 17.

[199]) Tite Live, *l. c.,* I, 32.

[200]) *Iliade,* III, 67 et suiv.; *Odyssée,* I, 261 et suiv.

[201]) Hérodote, *l. c.,* I, 82 ; IX, 26.

La conception rudimentaire que le peuple défait tombe sous la domination illimitée, arbitraire du vainqueur fait place à l'idée plus noble que la lutte armée trouve dans la satisfaction due son but et sa fin. On part en campagne, dit Polybe, non pour perdre le coupable, mais pour rétablir le droit lésé; jamais on ne fait souffrir les innocents [202]). Le vainqueur doit donc user de modération. Politique non seulement équitable, mais habile : Le succès des armes porte les fruits les plus beaux, assure l'ambassadeur de Sparte aux Athéniens en 425, quand on gagne la confiance et l'amitié du peuple ennemi par la mansuétude et la générosité ; c'est fonder les rapports d'avenir sur la paix et le droit [203]). Pareille exhortation est doublement nécessaire à une époque où la guerre n'est pas censée être faite d'une armée à l'autre, mais entre les nations elles-mêmes. Rappelons cette parole de Platon : « Tout chacun doit considérer l'ami et l'ennemi de son état comme le sien propre [204]).

Il est donc un principe du droit des gens qui interdit les actes cruels et cherche à enfermer la guerre dans les limites d'une procédure ordonnée. Ce principe ne doit être confondu avec celui de l'humanité dont il a été question plus haut. Car il n'intervient pas en faveur de l'homme et ne découle pas du respect dû à la personnalité individuelle. Il est au contraire un vrai principe d'essence internationale. Cela ressort du fait qu'il n'est sensé valoir parmi tous les peuples, mais seulement parmi les membres d'une communauté restreinte. Ainsi Rome ne reconnaît des lois de guerre que dans ses rapports avec des peuples libres qui possèdent une véritable organisation politique [205]). Même conception en Grèce. Platon ne défend qu'aux Hellènes, engagés dans une guerre mutuelle, de dévaster les pays et d'incendier les maisons [206]). Polybe ne s'adresse qu'aux nations de même race quand il déclare indigne de détruire les moissons, d'abattre les arbres, de saccager les villes et de refuser la grâce aux peuples qui font amende honorable [207]).

---

[202]) Polybe, *Histoire,* V, 11; Xénophon, *Anabase,* VII, 1, 29; Platon, *République,* V , 471 A. — Ninagawa article cité à notre ann. 140, p. 266.

[203]) Thucydide, *l. c.,* IV, 19; Polybe, *l. c.,* V, 12; XVIII, 37; Cicéron, *Des lois,* III, 20; *Des offices,* I, 11, 24; cf. aussi les nombreuses citations de Laurent, II, 129.

[204]) Platon, *Des lois,* XII, 955.

[205]) Cf. supra, § 4.

[206]) *République,* V, 471.

[207]) XXIII, 15, *l. c.*

Il est vrai que cette théorie modératrice n'est pas toujours mise en pratique. Elle est souvent obscurcie par les horreurs de la réalité. Mais le fait est qu'elle existe et qu'elle dirige parfois la conduite de la guerre. C'est déjà un titre de gloire. A défaut d'un droit international d'ordre supérieur, maître incontesté de la situation, il est déjà précieux de voir qu'un nouveau soleil jette ses premiers rayons dans la pénombre.

Or, ce n'est pas seulement la doctrine des limites naturelles de la guerre qui surgit en force modératrice : il y a encore le sentiment de l'honneur, la conscience que le combattant a des devoirs chevaleresques.

La loi de Manou défend au guerrier l'usage d'armes perfides ainsi que bâtons cachant des poignards aigus, flèches dentelées, brûlantes ou enduites de poison. Le soldat qui se tient debout sur une voiture ne doit lutter avec un fantassin. On épargne l'adversaire qui demande grâce, est désarmé ou grièvement atteint. On ne frappe pas non plus celui qui se trouve déjà pris dans un corps à corps [208]). Contrairement aux Hellènes qui ont mainte félonie sur la conscience et dont Polyen s'est fait l'accusateur, les Romains ont généralement dédaigné les armes déloyales. Adgantestrius, prince des Cattes, s'étant offert à empoisonner Arminius, ils lui répondirent fièrement qu'ils ne combattaient pas leurs adversaires par la traîtrise et le meurtre, mais par la lutte honnête des armes [209]). Ils avaient coutume de tenir leur parole à l'ennemi, même quand une situation critique leur avait extorqué une promesse fatale. Leur attitude dans le cas des Fourches Caudines était exceptionnelle. Cicéron dit : « Si quid singuli temporibus adducti hosti promiserunt, est in eo ipso fides conservanda » [210]). Le sauf-conduit est connu dans l'antiquité. Hérodote mentionne un exemple qu'il emprunte aux annales de l'Egypte. Nous savons aussi qu'Alcibiade demanda une garantie de libre passage avant de se rendre chez les Spartiates. Jugurtha vint à Rome après avoir reçu l'assurance de la fides publica [211]). Remplir semblable engagement

---

[208]) *Loi de Manou,* VII, 90-3. — Ninagawa, article cité à notre ann. 140, p. 265.

[209]) Tacite, *Annales,* II, 88; Cicéron, *Des offices,* III, 22; cf. I, 11; Tite Live, *l. c.,* V, 27.

[210]) *Des offices,* III, 22; cf. Polybe, *l. c.,* IV, 30, 1-4.

[211]) Hérodote, *l. c.,* II, 121, 6; Plutarque, *Alcibiade,* 23; Salluste, *Jugurtha,* 32; Tite Live, *l. c.,* XXXVIII, 9; XL, 49.

passait pour une affaire d'honneur. Une autre coutume chevaleresque: On accordait volontiers un armistice aux vaincus pour ensevelir leurs morts. Antiochus, battu en 217 à Rhaphia, par Ptolémée, reçut l'autorisation de remplir cette cérémonie sacrée[212]). Le roi de Laurente obtint la même faveur d'Enée[213]). On allait jusqu'à inhumer le cadavre de l'ennemi. La gravité de ce devoir apparaît dans l'Antigone de Sophocle, où il forme le nœud du conflit tragique[214]).

La notion du caractère neutre est familière au monde antique[215]). Celui qui prétend rester en dehors de la lutte a l'obligation de ne soutenir aucun des belligérants. Les citoyens de Corcyre se plaignent, en 433, de ce qu'Athènes permette aux Corinthiens, leurs ennemis, de recruter des mercenaires sur son territoire[216]). Dans maint pacte d'amitié, conclu par Rome, figure une clause de neutralité. Elle dit que si l'un des contractants est impliqué dans une guerre, l'autre n'aura le droit, ni de fournir de l'argent, des armes, des navires, ni de permettre le passage de son domaine à un belligérant[217]). En 201, au cours de la campagne que Scipion mène contre Carthage, des ambassadeurs macédoniens paraissent à Rome et demandent l'affranchissement de leurs compatriotes qui ont servi sous Hannibal et sont tombés au pouvoir de la Ville. Le Sénat refuse en alléguant que Philippe a rompu la neutralité en envoyant des troupes et de l'argent aux ennemis de Rome[218]). A ces devoirs du neutre correspond sa prétention légitime que son commerce pacifique dans les Etats en guerre ne subisse d'entrave et que les biens de ses sujets restent indemnes[219]). Nous avons connaissance d'une série de cas dans lesquels une armée traverse bien le territoire neutre, ce qui n'est pas correct, mais s'abstient du moins d'y commettre une déprédation quelconque. Cléarque, menant des troupes grecques à

---

212) Polybe, *l. c.*, V, 86; cf. Diodore de Sicile, *Histoire*, XVI, 25; Thucydide, *l. c.*, IV, 97, 101; Tite Live, *l. c.*, XXXVIII, 2; Platon, *République*, V, 469 D.

213) *Enéide*, XI, 104, 119.

214) Cf. Sophocle, *Aiax*.

215) Nys, *Notes sur la neutralité*. Rev. de droit internat. et de lég. comp. Série II, tome II, 1900, p. 461 et suiv.

216) Thucydide, *l. c.*, I, 32, 35, 37, 40; VI, 80.

217) Mommsen, *Römisches Staatsrecht*, III, 596.

218) Tite Live, *l. c.*, XXX, 42.

219) Phillipson, *l. c.*, III, 310.

travers la Perse en 401, promet de ne faire aucun dommage et de payer tous les vivres [220]). Dercyllidas, un chef spartiate, en route pour l'Eolie en 399, observe de même une attitude correcte [221]). En 206, les flottes de Scipion et d'Hasdrubal, s'étant rencontrées dans un port appartenant au roi Syphax, ne s'y livrent à aucune molestation [222]).

En parlant de la guerre il faut mentionner une mesure qui s'en rapproche parce qu'elle est, sinon une prise d'armes, du moins un acte de violence mis au service d'un droit. C'est la représaille Elle consiste à répondre à une injustice par une nouvelle illégalité. Homère déjà en relate l'usage et les temps historiques offrent des exemples nombreux de son application. L'androlepsie est une mesure de représaille très répandue parmi les Anciens : Lorsqu'un homme est injustement tué en terre étrangère et que l'Etat dans lequel le forfait a eu lieu refuse de sévir ou de livrer les criminels, les parents de la victime peuvent saisir trois citoyens de l'Etat coupable comme otages et confisquer leurs biens [223]).

La représaille, et voilà ce qui nous importe, a été entourée de plusieurs règles modératrices, tout comme la lutte par les armes. C'est ainsi qu'à l'époque de la suprématie macédonienne, l'autorisation de l'Etat, dans le territoire duquel la représaille doit avoir lieu, est jugée nécessaire. La mesure se transforme par conséquent d'un acte de guerre privée en une voie de justice, ouverte par les gouvernements eux-mêmes. Il est vrai que l'octroi de pareille licence est d'habitude le premier pas vers la guerre. Le peuple d'Eleutherna, relate Polybe, déclare en 220 avant J.-C. l'état de représaille contre Rhodes parce qu'un de ses citoyens a été injustement tué par Polemoclès, amiral de cette ville. Les hostilités s'engagent bientôt [224]). Les Athéniens n'ont probablement pas permis d'agir arbitrairement contre l'homme arrêté au titre de l'androlepsie ; il est vraisemblable qu'un tribunal statuait sur les mesures à prendre [225]). Maint traité restreint ou abolit même la représaille. Mentionnons un accord entre deux

---

[220]) Grotius, *De iure belli ac pacis,* III, 17, § 1.
[221]) Xénophon, *Helléniques,* III, 1, 8.
[222]) Tite Live, *l. c.,* XXVIII, 17.
[223]) Phillipson, *l. c.,* II, 349 et suiv., 357 et suiv.
[224]) Polybe, *l. c.,* IV, 53.
[225]) Phillipson, *l. c.,* II, 352.

villes de Locride, Oeantheia et Chalaeum, qui se place au milieu du Ve siècle : La représaille ne doit être employée sur la terre ferme et dans les ports, mais seulement en pleine mer. En cas de violence contraire à cette règle une amende est due [226]). « Il ne doit pas emmener l'étranger. De Chalaeum. Ni le citoyen d'Oeantheia ni celui de Chalaeum. Hors d'Oeantheia. Ni les biens, s'il se fait justice lui-même. Cependant, celui qui se fait justice peut emporter les biens étrangers qui se trouvent en mer. Permis. Mais non hors de la rade. Celle près de la ville. Celui qui injustement s'aide lui-même 4 drachmes. Mais s'il garde les biens enlevés plus de dix jours, il en doit une fois et demi la valeur. » Souvent la clause arbitrale est insérée dans le pacte : Des litiges relatifs aux représailles doivent être tranchés par une ville tierce ou un tribunal commun, dont chaque partie nommera la moitié des membres [227]). Le traité de 306, entre Rome et Carthage, porte que toute violence commise dans le territoire d'une partie contre un citoyen de l'autre doit être poursuivie comme un forfait [228]). Mainte constitution des Empereurs défend les représailles. Honorius et Théodose réprouvent, dans un décret de 422, que les biens d'un homme soient séquestrés pour la faute privée ou publique d'un autre. Zénon et Justinien font une déclaration dans le même sens [229]).

III. § 11. L'Egalité parmi les Etats

L'égalité parmi les Etats nous est apparue comme la troisième maxime fondamentale du droit des gens. L'égalité signifie que les mêmes normes valent pour tous les pays, que les droits et les devoirs des uns sont en même temps ceux des autres.

Nous avons vu dans le chapitre précédent que la liberté de l'Etat dérive du droit de l'homme. Il est donc naturel de suivre à présent une ligne parallèle et de rechercher si l'égalité parmi les Etats trouve un soutien dans une égalité humaine.

---

[226]) Table de bronze au musée britannique. Phillipson, *l. c.*, II, 357.
[227]) Phillipson, *l. c.*, II. 362.
[228]) Polybe, *l. c.*, III, 24.
[229]) *Code Justinien*, XI, 57; XII, 60, 4; *Novelles*, LII, 1.

A la question de savoir si l'égalité humaine a été un article de foi dans le monde antique, il nous faut répondre que ce principe a remporté maint triomphe, mais sans être victorieux sur toute la ligne.

La religion de Brahma divise le peuple indou en castes. Les prêtres, les brahmanes sont les seigneurs. Après eux viennent les guerriers, les Kchatriyas. La troisième caste est formée par les çoudras ou esclaves. Il est enfin des hommes qui sont exclus des castes mêmes et de toute communauté en général; ce sont les Tchandalas, qu'on nomme aussi Parias. Un Indou est enrôlé dans un des trois groupes selon ses actions bonnes ou mauvaises dans une vie antérieure. De là l'inégalité. Elle n'étonne pas. Car peut-on parler d'une dignité humaine dans une religion qui a pour fin de détruire la vie individuelle, d'empêcher la renaissance et d'opérer la dissolution de l'âme dans la substance infinie? Cependant, l'inégalité du brahmanisme n'est que relative. En effet, la loi qui règle le destin est la même pour tous les hommes et les range sur un même niveau. Il y a donc un élément d'égalité dans ce régime de différenciation. A une période ultérieure cet élément triomphe. Bouddha prêche l'égalité religieuse et ses disciples brisent avec le système des castes.

Bien plus noble est la philosophie de Zoroastre. Elle s'élève de prime abord à l'idéal de l'égalité. Car cet idéal se trouve en union intime avec deux autres dogmes de la religion persane, l'amour du prochain et la solidarité, dogmes qui s'expliquent par cette conception du mazdéisme que le culte est une affaire commune des croyants, non, comme dans d'autres doctrines de l'antiquité, un rapport personnel de l'homme avec Dieu. Le sacrificateur, affirme Hérodote, ne doit prier pour lui seul, il doit implorer du ciel le salut de tous les Perses et du roi [230]). Il est clair que l'égalité fait corps avec pareil système. Elle en est un des points cardinaux. L'inégalité par contre est un mal, une œuvre d'Ahriman. Il n'y a pas de castes. Les croyants forment une seule famille. Seuls les étrangers qui ne croient pas en Ormuzd sont exclus de cette communauté fraternelle.

Les Hébreux ont une conception ambiguë. Ils se sentent isolés d'autres peuples par leur alliance avec Jéhovah. Mais d'autre part ils considèrent la race humaine comme unité, parce qu'elle est une créa-

---

[230]) I, 132.

tion de Dieu, est par conséquent d'une même essence et se fond en une grande famille. Moïse donne ce commandement : « Traitez l'étranger qui habite votre pays comme s'il était né parmi vous ; aimez-le comme vous-mêmes. Car vous aussi étiez des étrangers au pays d'Egypte » [231]). Salomon prie pour tous les peuples : « Ecoute aussi l'étranger, qui n'appartient pas à tes enfants d'Israël, mais qui est venu d'un pays lointain pour l'amour de ton nom » [232]). On ne trouve cette largeur de vues chez aucun peuple ancien. Les Perses eux-mêmes ne prient que pour leur peuple, mais les Hébreux pour le monde entier.

Sparte réalise l'égalité parmi les citoyens avec une rigueur absolue. Le repas commun en est le symbole bien connu. Mais les citoyens sont eux-mêmes une classe privilégiée de la population. A côté d'eux vivent les périèques, descendants des Achéens qui ont fait leur soumission par traité. Ils sont des propriétaires libres, mais tributaires et ne participent point à la vie publique. En troisième ligne viennent les Hélotes, qui sont des serfs de l'Etat.

Athènes ne parvient, ni dans l'Etat de Solon, ni dans la constitution ultérieure et plus démocratique de Clisthène, à une égalité parfaite des citoyens. Elle reste une timocratie, la richesse gouverne. Les métèques, des étrangers établis dans le territoire, ont une situation inférieure que nous avons décrite [233]). La plus grande partie de la population est formée d'esclaves.

Rome n'est pas non plus une république véritable, mais une république aristocratique.

L'institution par laquelle l'antiquité manifeste de la manière la plus concrète sa méconnaissance de l'égalité humaine est l'esclavage. Les hauts faits de la culture ancienne sont achetés au prix de cet opprobre. Les fleurs surgissent d'un arbre mort. Les œuvres géniales de cette ère qui font l'admiration de la postérité, ont seulement été possibles parce que l'indépendance a été ravie à des millions d'hommes pour assurer à d'autres la liberté de l'action créatrice. On peut dire que les monuments du génie antique ressemblent aux pyramides d'Egypte, dont la majesté grandiose n'est égalée que par la souffrance des serfs qui ont traîné les blocs de pierres pour

---

[231]) *Lévitique,* XIX, 34 ; cf. *Deutéronome.* X, 19.
[232]) I, *Rois,* VIII, 41-43.
[233]) Voir § 6.

les édifier. Aristote nous donne un tableau très net des conditions sociales de son temps : Les citoyens, dit-il, s'abstiennent de toute profession technique, de toute entreprise commerciale. Car ce sont là des occupations d'un genre inférieur qui sont inconciliables avec la vertu. Les citoyens ne cultivent pas non plus la tere. Ils profitent de leurs loisirs pour atteindre la perfection morale et s'occuper des affaires de l'Etat. Quiconque n'embrasse point ces nobles tâches est exclu de la cité; les artisans n'ont pas de droits politiques; les agriculteurs sont des esclaves ou des barbares. C'est là une conséquence logique, pense le philosophe, qui résulte du principe même de l'Etat [234]).

Cependant, maints esprits de haute envolée brisent ces chaînes de la tradition. Euripide célèbre l'égalité parmi les hommes : « L'égalité forme le lien solide qui unit les amis, les villes, les alliés. Elle est une loi de la nature. Car le plus et le moins sont en éternel conflit, et font jaillir une source de haine. L'égalité n'a-t-elle pas doté les hommes des poids et des mesures, n'a-t-elle pas déterminé les nombres? La nuit au front ténébreux et le brillant soleil parcourent à pas égal le cercle de l'année, sans que le vainqueur excite la jalousie du vaincu » [235]). Et Sénèque : « Celui que tu nommes esclave est sorti d'une même souche, il jouit du même ciel, il vit et il meurt comme toi » [236]). Quel abîme entre eux et Aristote qui attribue aux hommes libres et aux esclaves une nature différente.

Passons maintenant à la question proprement dite : L'antiquité reconnaît-elle l'égalité parmi les Etats? Nous pouvons ici tabler sur des faits que nous avons établis lors de notre enquête sur la liberté. De nombreuses institutions que nous avons décrites se trouvent être modelées d'après le principe de la réciprocité. Rappelons-nous les conventions grecques sur les droits de l'étranger, les symbola, les isopolities, les sympolities. Pensons aux traités par lesquels Rome et d'autres villes s'assurent le ius commercii mutuel de leurs citoyens. Les amphictyonies sont basées sur le principe d'égalité, de même l'alliance du Péloponèse, la nouvelle ligue achéenne, la ligue étolienne.

---

[234]) *Politique,* VII, 22, 5, 8, 9.

[235]) Iocaste, dans les *Phéniciennes,* v. 536 et suiv. — Cf. Euripide, *Jon.,* 845 à 856.

[236]) Lettres 47. Cf. *De la Clémence,* I, 18. «Eiusdem naturae est cujus tu. »

Citons encore les foedera aequa de Rome [237]). Considérons enfin les relations diplomatiques, l'arbitrage et les règles de conduite des belligérants; nous voyons que partout la réciprocité domine. Contentons-nous de faire ressortir un exemple emprunté aux lois de la guerre : Dans le XVe livre du *Digeste,* Pomponius parle des captifs : Le citoyen qui tombe dans les mains de l'ennemi devient sa propriété. Mais s'il revient un jour, il récupère son droit de bourgeoisie intégral. C'est le postliminium. Ces principes n'ont pas seulement cours en cas de guerre, mais encore en temps de paix vis-à-vis d'un peuple avec lequel Rome n'a pas conclu de traité d'entente et d'hospitalité. Or, ce qui importe, c'est que l'auteur applique ce système de droit aux deux parties dans une égale mesure : « In bello, cum hi, qui nobis hostes sunt, aliquem ex nostris ceperunt et intra praesidia sua perduxerunt : nam si eodem bello is reversus fuerit, postliminium habet, id est perinde omnia restituuntur ei iura, ac si captus ab hostibus non esset. Antequam in praesidia perducatur hostium, manet civis. Tunc autem reversus intellegitur, si aut ad amicos nostros perveniat aut intra praesidia nostra esse coepit. In pace quoque postliminium datum est: nam si cum gente aliqua neque amicitiam neque hospitium neque foedus amicitiae causa factum habemus, hi hostes quidem non sunt, quod autem ex nostro ad eos pervenit, illorum fit, et liber homo noster ab eis captus servus fit et eorum: idemque est, si ab illis ad nos aliquid perveniat. Hoc quoque igitur casu postliminium datum est » [238]).

La thèse est donc soutenable que l'égalité de droit formait un trait saillant de la vie des peuples antiques. Baviera dit des Romains : « Reciprocità stretta, eguaglianza rigorosa vi fu, specie nel primo periodo della storia : reciprocità ed eguaglianza che scaturivano immediamente e necessariamente dal riconoscimento della independenza e della sovranità di tali popoli coi quali Roma venne in rapporti sia pacifichi che belligeri, essendo inconcepibile il contrario » [239]).

Nous avons exposé dans notre chapitre initial que l'égalité parmi les Etats mène à une conséquence remarquable : la liberté des

---

[237]) Les deux fédérations athéniennes et les fœdera minus aequa des Romains ne sont pas des systèmes de droit international, mais de droit constitutionnel. Un gouvernement se superposait à d'autres.

[238]) *Digeste,* IL, 15 (de captivis), 5, 2.

[239]) Baviera, *op. cit.,* voir notre ann. 20, p. 478.

mers. Il est intéressant de rechercher si les Anciens se sont approprié cette conséquence et ont, de ce fait, reconnu le principe d'égalité dont il résulte.

Il était, dans le monde antique, des potentats qui prétendaient régir, bien au délà de leurs eaux littorales, de vastes domaines de la haute mer. Hérodote rapporte que Minos de Crète se gérait en seigneur de l'océan et que Polycrate formait le dessein de s'arroger un pouvoir semblable [240]). Castor, surnommé Ριλορώμαιος, qui vivait au temps de Cicéron, et Eusèbe, au IVe siècle après J.-C., ont énuméré dans leurs ouvrages les Etats dominateurs des flots. Les Athéniens ont franchement avoué qu'ils tendaient à la suprématie maritime; ils ont lutté contre Sparte et la Macédoine pour réussir dans cette politique [241]). Mais il faut ajouter qu'en la pratiquant ils ont soigneusement évité toute tyrannie arbitraire et ont favorisé le commerce mondial dans une large mesure. Leur ville était un des entrepôts les plus importants du monde. Ils employaient leur puissance à protéger la navigation. C'est ainsi que Périclès invita tous les Grecs d'Europe et d'Asie à un congrès dans la ville d'Athènes afin d'arrêter des mesures communes pour la sauvegarde du trafic maritime [242]).

La liberté des mers signifie en même temps la liberté des détroits qui mettent en communication diverses parties de l'océan. Vers la fin du IIIe siècle av. J.-C., les Byzantins réclamèrent des taxes aux vaisseaux grecs faisant route vers le Pont-Euxin. Les marchands atteints par cette mesure et se plaignant de son illégalité, firent appel aux Rhodiens, qui étaient alors les maîtres incontestés de la mer. Les Rhodiens prirent les armes et forcèrent les Byzantins à reconnaître la liberté du passage par les détroits [243]).

Le traité de commerce de 348, entre Rome et Carthage, que nous avons déjà cité, tenta de délimiter à l'amiable les domaines des deux puissances [244]). Carthage devait renoncer à étendre son pouvoir sur le Latium. D'autre part, il était interdit aux Romains et à leurs alliés de naviguer au delà du Beau Promontoire, à moins d'y être forcés par la tempête ou une poursuite ennemie. Si quelqu'un était

---

240) Hérodote, *l. c.*, III, 122; cf. Thucydide, *Histoire*, I, 4.
241) Thucydide, *l. c.*, I, 143; II, 38.
242) Plutarque, *Périclès*, 17.
243) Polybe, *Histoire*, IV, 38-47.
244) Polybe, *l. c.*, III, 22; voir aussi le traité de 306. Polybe, III, 24.

jeté dans la région prohibée par une force majeure, il n'avait pas le droit d'y acheter ou d'y prendre des marchandises autres que celles nécessaires à la réparation d'avaries et à la célébration de sacrifices. Dans un délai de cinq jours il devait quitter les lieux[215]). Ce document représente, comme le dit très justement Cybichowski, une doctrine de Monroë dans le monde antique. Mais le fait qu'elle est établie par une convention particulière et pour des zones délimitées permet de conclure, par argumentum e contrario, que la liberté des mers est le principe général. En y dérogeant on le confirme.

Nous avons déjà eu l'occasion de développer que la doctrine de l'équilibre ne se trouve pas en connexion logique avec le principe de l'égalité. Aussi ne nous arrêtera-t-elle pas. Mais constatons tout de même en passant que cette théorie est déjà familière au monde antique, si même elle n'emploie pas encore l'image de la balance. L'idée qu'aucun Etat ne doit menacer les autres d'une puissance prépondérante est aussi ancienne que la politique. Alcibiade conseille aux Perses de soutenir toujours, dans les guerres intérieures de la Grèce, la partie qui menace de succomber. Athènes, après sa chute et lorsque la suprématie en Grèce est devenu un objet de luttes entre les Lacédémoniens et les Thébains, essaye de maintenir l'équilibre en secourant les plus faibles : Elle combat avec Thèbes contre Sparte jusqu'à la victoire d'Epaminondas à Leuctres, mais passe alors dans le camp de Lacédémone défaite. Démosthène préconise la politique d'alliance contre Sparte dans le discours pour Mégalopolis, en 353; il tâche de rallier les forces hellènes contre Philippe de Macédoine. Les successeurs d'Alexandre tiennent tête aux rois de Macédoine en pactisant tour à tour avec Sparte et la ligue achéenne. Polybe montre comme Hiéron de Syracuse essaie de se tenir en équilibre entre Rome et Carthage. « Il regardait l'indépendance de Carthage comme nécessaire, tant pour conserver sa domination en Sicile, que pour conserver l'amitié de Rome; car il craignait, si Carthage succombait, que Rome, sans rival, ne trouvât plus de résistance à l'exécution de ses desseins. Et en ceci, il agit avec sagesse et prudence; car c'est une chose qui ne doit jamais être négligée; la puissance ne doit jamais être laissée entre les mains d'un seul Etat, de manière à ce que les Etats voisins soient mis dans l'impossibilité

---

[215]) Cybichowski, p. 73, *l. c.*

de défendre leurs droits contre lui »[246]. Hume dit de ce passage : « Here is the aim of modern politics pointed out in express terms »[247].

IV. § 12. La communauté entre les Etats

Il est un devoir de solidarité internationale. Nous l'avons dit. Les Etats ont l'obligation de mettre leurs richesses et leurs forces de travail en commun et de les consacrer au service de l'humanité entière. Cette loi, qui imprime une énergie centrifuge à la vie des peuples, rencontre une forte résistance chez les Anciens. C'est qu'il existe, à cette époque, une puissante énergie centripète qui ramasse chaque nation sur elle-même. Il est un trait caractéristique inhérent à la πόλις de vouloir voler de ses propres ailes et de fuir toute union organique avec des Etats étrangers. Se suffire à soi-même, pratiquer l'αὐταρκία, voici le principe en cours. On pense que l'Etat est la forme achevée de la vie commune et suffit pour satisfaire les intérêts tant idéaux que matériels des citoyens. L'Etat est un monde de culture absolu, fermé en lui-même. Cette tendance à la vie individuelle se traduit par le fait original que chaque cité, chaque Etat vénère ses divinités propres. Elle apparaît aussi dans la tradition de maint pays affirmant que sa population est autochtone, issue de la terre. L'idée de l'αὐταρκία est défendue par des auteurs de premier rang, les Thucydide, Aristote, Denys d'Halicarnasse. Il faut même citer Platon qui veut isoler son Etat idéal.

Cette doctrine qui correspond à un sentiment général, s'appuie sur l'évolution réelle des peuples : Les Indous forment, depuis des temps très lointains, de petits Etats et n'ont pas la conception d'une patrie commune. L'Empire des Perses n'est qu'une agglomération de peuplades et de villes. L'histoire de Grèce est l'histoire de cités. Rome elle-même, qui a conquis le monde, n'a jamais entièrement dépouillé l'esprit étroit de la communauté municipale.

Cependant, pareille manière de vivre est inconciliable avec le

---

[246]) Polybe, I, 83, *l. c.*

[247]) Hume, *Of the balance of power. Essays.* Vol. I, p. 352. — Wheaton, *Histoire des progrès du droit des gens,* 1865, tome I, p. 13 et suiv.

progrès. Un Etat peut l'adopter pendant une certaine période, tant qu'il est contraint de rassembler ses forces, de se défendre contre des ennemis et de former son individualité. Mais il vient une heure où l'isolement signifie la mort. Les Etats de l'antiquité ne peuvent se soustraire à cette loi d'airain. Ils se voient obligés de mettre une brèche après l'autre dans l'anneau de leurs murailles. Ils ne le font pas volontiers. Ce n'est que lentement, pierre par pierre, qu'ils démantèlent l'enceinte isolatrice. C'est avant tout le commerce, architecte de l'histoire universelle, qui construit les ponts d'une nation à l'autre. Un échange de biens économiques et bientôt de trésors spirituels se développe. Bientôt les peuples se voient placés dans une dépendance mutuelle. Le progrès de la sociabilité prend une forme tangible dans plusieurs institutions de marque, par exemple dans l'admission des étrangers, dans l'inauguration des rapports diplomatiques. On ne ferme plus les frontières aux citoyens des autres villes, on garantit leur sûreté, on leur accorde la libre circulation dans le pays, on les munit de droits et les range progressivement sur la même ligne que les nationaux. On entretient des légations, entoure les ambassadeurs de privilèges et délibère sur des intérêts collectifs. On va plus loin. On s'accorde pour agir de concert. On fonde des unions administratives. Nous avons déjà vu que les amphictyonies entretiennent des temples et organisent des fêtes en commun. Nous savons qu'elles exercent une police internationale, ainsi la ligue de Delphes contre les pirates de Scyros. Il nous souvient aussi que Périclès invite les Grecs à un congrès pour assurer la protection du trafic maritime. Rome, pour sa part, résout le problème de la solidarité à sa manière et non dans une forme de droit international. De même que la paix, elle établit la communauté au moyen de la conquête mondiale, de l'impérialisme. En soumettant les nations étrangères elle rassemble les trésors de leur culture et les amoncelle sur les bords du Tibre. Elle allume ainsi, sur les sept collines, un foyer de culture universelle, qui rayonne sur le globe.

Quand la solidarité règne et change la face du monde, elle puise une partie de sa force persuasive dans des considérations d'opportunité. Mais elle ne poursuit pas seulement une fin utilitaire, elle a encore un mobile éthique. La solidarité incarne un idéal. A travers le monde des Anciens plane un vol d'idées sublimes qui s'élève au-dessus des frontières, embrasse les peuples comme une grande famille, oublie le citoyen et ne voit plus que l'homme.

L'une des formes dans lesquelles apparaît cet idéal est la doctrine de la charité. Elle est enseignée par maint poète et philosophe, par les Euripide[248]), Démosthène[249]), Pythagore[250]) et Cicéron[251]). Julien dit : « Il est un devoir de charité. Car nous devons ressembler à Dieu, qui aime tous les hommes en vertu de sa nature. » Il faut citer avant tout l'Ecole des Stoïciens qui développe ce devoir avec système : Il est essentiel à la perfection morale d'être bienfaisant et d'aider son prochain. L'aménité, la mansuétude, la sociabilité, la bienveillance, la bonté envers les esclaves, les ennemis même, l'égalité parmi les hommes, voici les nobles préceptes de cette école. Marc Aurèle, dans ses Pensées, revient toujours au thème de la charité. Faire le bien est la nature de l'homme. « Que recherches-tu encore quand tu as aidé ton prochain? Ne te suffit-il pas d'avoir agi selon ta nature et réclames-tu encore une récompense? Dis-moi, l'œil peut-il demander une récompense parce qu'il voit, les pieds parce qu'ils marchent? Ainsi que les membres sont faits pour exercer leurs fonctions naturelles et reçoivent, en les accomplissant, ce qui leur est dû, de même l'homme, né pour la charité, remplit le but de sa disposition immanente et reçoit ce qui lui est dû, dès qu'il fait le bien ou agit pour l'utilité commune »[252]). Et Sénèque : « Je suis un homme et rien d'humain ne m'est étranger. Ne peut se dire heureux quiconque ne pense qu'à lui-même et rapporte toutes choses à son utilité. Il faut vivre pour les autres, quand on veut vivre pour soi-même »[253]). Cette philosophie a exercé une grande influence parmi la société romaine de la dernière période. On voit se lever un jour d'esprit humanitaire, de solidarité sociale. Non seulement la morale privée, mais encore les lois et l'administration publiques s'imprègnent de ses rayons. Il s'ensuit que le christianisme trouve un sol fertile pour planter son germe. Mais il ne faut pas oublier une chose. Le mouvement de fraternité qui se dessine dans le crépuscule de l'Em-

---

[248]) *Fragments*, 410-411 ; *Andromaque*, v. 421 ; *Héraclès*, v. 2.

[249]) *Pour les Rhodiens*, 22; *Sur le Chersonèse*, 41; *Pour les Mégalopolitains*, 14 et suiv.

[250]) Jamblique, *Vie de Pytagore*, 8, 16, 33, 34; Stobée, *Florilège*, X, 37.

[251]) *De la République*, I, 2; *Des vrais biens et vrais maux* (De finibus bonorum et malorum), II, 14.

[252]) IX, 42.

[253]) *Lettres*, 95, 48.

pire romain n'a pas un caractère purement idéal. Les peuples qui vivent sous le sceptre des Césars se sentent unis parce que le même despotisme les enchaîne. Leur sujétion commune les rallie. Leur esprit solidaire est en même temps un esprit de résistance [254]).

La doctrine de la fraternité humaine peut être développée jusqu'à un point où elle ne reste plus confinée dans des frontières politiques. Dès lors l'attachement à une patrie perd son caractère exclusif. Au-dessus des Etats s'édifie un empire spirituel. Le cosmopolitisme apparaît dans le monde. « Mundum autem censent regi numine deorum eumque esse quasi communem urbem et civitatem hominum et deorum et unumquemque nostrum eius mundi esse partem [255]).

Athènes est un foyer de cette nouvelle croyance. Le génie se trouve à l'étroit dans la maison attique; il fait jaillir ses flammes dans tous les lieux où habitent des hommes. Athènes, avec sa philosophie, son art, sa poésie, monte comme un soleil au firmament du monde antique. Elle irradie tous les pays de ses lumières; elle sent que tel est son devoir, car la beauté, la vérité appartiennent à tous. Athènes devient ainsi la capitale spirituelle du monde. D'autres villes grecques imitent cet exemple magnifique. Niebuhr peut conclure que les Hellènes ont été guidés par les arts vers l'humanité [256]). Lucrèce les célèbre parce qu'ayant appris la culture de la terre d'une divinité bienfaisante, ils ont communiqué les fruits du sol aux pauvres mortels.

Plus d'un philosophe adhère au cosmopolitisme. Démocrite est du nombre [257]). Pythagore ne fait pas de distinction entre Grecs et barbares [258]). Quand on demande à Socrate : Quelle est ta patrie, il répond : Toute la terre [259]). L'académie voit dans l'homme le citoyen d'un Etat mondial; il est né pour se rallier à ses semblables et pour former avec eux une société universelle [260]). Parmi les écoles de philosophes ce sont encore les Stoïciens qui célèbrent le cosmopoli-

---

[254]) Jodl. *Geschichte der Ethik,* 1906, I, 96-98.

[255]) Cicéron, *Des vrais biens,* III, 19-20. — Cf. Gierke, *Das deutsche Genossenschaftsrecht,* 1881, vol. III, p. 26 et suiv.

[256]) *Vorträge über alte Geschichte,* II, 278.

[257]) Stobée, XL (38), 7, *l. c.*

[258]) Passage cité plus haut.

[259]) *Tusculanes,* V, 37.

[260]) Cicéron, *Académiques,* II, 5; *Des vrais biens,* IV, 2; V, 23.

tisme [261]). Ils tâchent de l'approfondir et de lui donner la raison pour base: Au delà de tous les groupes d'Etats et de sociétés empiriques, c'est là leur doctrine, il est une liaison de tous les êtres raisonnables qui signifie le véritable Etat. — La raison divine qui pénètre et gouverne le monde donne à cette association un droit fondamental d'après lequel doit s'orienter toute législation particulière. Comme il n'existe en réalité qu'un seul droit, tous les êtres raisonnables se réunissent en une communauté de lois universelles, en un Etat mondial. Par sa raison l'homme est citoyen du monde, κοσμοπολίτης [262]), Les hommes, dit Marc Aurèle, sont citoyens d'un Etat sublime auquel les autres Etats se rapportent comme les maisons à la ville entière. « De même que l'intelligence, nous possédons tous la raison qui donne à notre être sa marque indélébile. Si cela est vrai, nous portons aussi en nous la même voix qui nous commande ce que nous devons faire et omettre; mais alors nous avons aussi une loi commune et voici pourquoi nous sommes tous ensemble citoyens et membres d'un Etat qui embrasse le monde » [263]). Epictète professe la même théorie [264]). Ecoutons enfin Sénèque : L'esprit de l'homme est quelque chose de si grand qu'il connaît seulement les frontières qui lui sont communes avec Dieu. Sa patrie n'est aucun lieu terrestre, elle va jusqu'aux ultimes confins du monde [265]).

La conséquence logique de ces théories est le pacifisme. Lui aussi trouve des protagonistes chez les Anciens. Parmi les Orientaux on peut déjà nommer Isaïe, Ezéchiel, Bouddha, Lao-Tze, Confucius, Emencius [266]) ; parmi les Grecs et les Romains Homère, Hérodote, Aristophane, Thucydide, Cicéron, Horace et Virgile [267]). Euripide proclame le devoir des gouvernements d'éviter la guerre [268]). L'état naturel des peuples n'est pas la lutte armée, dit Platon; la société a pour but la

---

[261]) A. Eucken, *Die Lebensanschauungen der grossen Denker,* 1919, p. 90.

[262]) Max Wundt, *Geschichte der griechischen Ethik,* 1911, II, 264 à 265.

[263]) *Pensées,* III, 11 ; IV, 4.

[264]) *Dissertations,* II, 10, 3 à 5.

[265]) *Lettres,* 112.

[266]) Phillipson, *l. c.,* II, 171.

[267]) Voir les citations dans l'ouvrage de Laurent, II, 427, 465 et suiv., 477-481 ; III, 445 et suiv., 383, 395.

[268]) *Troades,* 400.

justice et la paix. La guerre est une forme du mal; elle est engendrée par les mauvaises passions de l'homme [269]). La guerre est un crime, déclare Sénèque. On punit le meurtre que commet un citoyen, mais on nomme glorieux le combat le plus cruel parce qu'il anéantit une nation entière. On accomplit des forfaits en vertu de sénatus-consultes, de plébiscites, et l'on ordonne à un peuple ce qu'on défend à l'individu [270]). Xénophon expose que la paix est utile aux Athéniens pour des raisons économiques. Il propose l'institution de magistrats ayant pour tâche de la maintenir. Il engage la ville à prendre en main la médiation entre des pays en discorde et d'amener leur réconciliation [271]). Quelques auteurs vont jusqu'à entrevoir l'idéal d'une paix éternelle. Platon promet à la République dans laquelle régnera la vertu, un silence permanent des armes. Cette parole rappelle Montesquieu et Rousseau qui proclament, par une même formule abstraite et doctrinaire, la vertu principe vital de la République. Dans l'image qu'il dessine de l'île Atlantide, le philosophe décrit une fédération de rois qui soumet tous les conflits à l'arbitrage et interdit la guerre [272]). Plutarque affirme qu'Alexandre le Grand a entrepris ses conquêtes pour donner à tous les hommes les avantages du commerce, de la concorde et de la paix [273]). Et Vopiscus attribue le même projet à l'empereur Probus [274]).

V. § 13. Les résultats

Terminons par une appréciation générale.

Nombreux sont les auteurs modernes qui ont nié catégoriquement l'existence d'un droit international chez les Anciens. Guizot nous dit : « La force présidait seule aux rapports entre les nations ;

---

[269]) *Lois*, 625 E, 630 A. B ; *République*, II, 373 D. E ; VIII, 566 E, 567 A.

[270]) *De la colère*, II, 31 ; *De la clémence*, I, 26. Le passage a une affinité remarquable avec un développement de Pascal, *Pensées*, XXIV, 3.

[271]) Xénophon, *Des revenus*, c. 5.

[272]) *Lois*, VIII, 829 A ; *Critias*, 119 C, 120 C.

[273]) *De la fortune d'Alexandre le Grand*, I, 9.

[274]) *Vie de Florien*, c. 3.

le droit des gens n'existait pas .A peine les plus grands esprits de l'antiquité, Aristote et Cicéron, en ont-ils conçu quelque idée; à peine rencontre-t-on dans l'histoire entre les Etats divers quelques instincts vagues et passagers de droits et de devoirs mutuels »[275]). Laurent, Wheaton et v. Martens émettent des jugements similaires.

Cette opinion est injuste, parce qu'elle est extrême. Notre étude aboutit à d'autres résultats. L'image que nous avons mise à jour est une mosaïque en diverses couleurs, dans laquelle alternent des scènes tantôt sombres, tantôt lumineuses. L'antiquité respecte la norme internationale et la renie en même temps. Elle se meut dans une contradiction grandiose. Mais dans cette lutte de deux conceptions le droit international est une des forces qui se combattent, il est donc une puissance malgré tout.

Pour arriver à un jugement équitable, il faut distinguer d'abord les différentes périodes de l'histoire. Car la force du droit des gens n'est pas toujours la même. On voit la Grèce évoluer lentement de l'αὐταρκία vers la solidarité. Tant que Rome doit lutter pour son existence avec des nations de puissance égale, elle est prête à traiter sur la base de la souveraineté, de la réciprocité. Ce n'est qu'après la bataille de Zama, qui décide la seconde guerre punique, et après la soumission de Philippe et d'Antiochus que Rome s'arroge une maîtrise universelle. Autre considération : Il faut apprécier les institutions de droit international, même quand elles ne sont pas capables de s'affirmer dans tous les cas individuels. Car le droit suppose que la conscience de son autorité morale existe, mais non que cette conscience arrive toujours, sans exception, à vaincre les motifs contraires.

Il est un premier fait indiscutable que les peuples de l'ère antique avaient le culte des traités. Le caractère sacro-saint des pactes constituait pour eux un dogme intangible. Nous voyons ainsi la première parmi les quatre vérités du droit des gens solidement assise dès l'origine de l'histoire.

Mais, sans affirmer la même force de conviction, les Anciens rendaient aussi un hommage fréquent aux autres principes de l'ordre international. Ils marquaient une déférence au caractère souverain des Etats. Ils traduisaient cet axiome en réalités vivantes, ainsi dans

---

[275]) *L'Eglise et la Société chrétienne en 1861*, 1861, chap. XIV, p. 102.

le domaine du droit des étrangers, des rapports diplomatiques, de l'arbitrage et des lois de la guerre. Et tout de même ils n'avaient pour soubassement de leur doctrine qu'une idée bien rudimentaire du droit de l'homme. Puis, les Anciens avaient une notion de la règle d'égalité, règle qu'ils appliquaient à la navigation maritime. Enfin la doctrine et la pratique de la solidarité universelle ne leur étaient pas étrangères. En un mot, les principales idées du droit des gens vivaient. Certes, leur règne n'était pas incontesté. Mais sommes-nous mieux partagés de nos jours?

Ce qui distingue en première ligne le droit des gens de l'ère antique n'est pas un manque de prestige. Ce n'est pas non plus une moindre richesse de formations. C'est un autre trait : Le droit international de l'antiquité n'est pas un système; il manque d'unité logique. Il ne converge pas vers des principes, il n'est pas développé avec une méthode inductive et déductive. Un exemple : Les Anciens ont connu certains devoirs individuels de neutralité, ainsi le devoir de ne pas soutenir un belligérant par des armes, des vaisseaux ou de l'argent, ni de lui permettre le passage. Mais ils n'ont démêlé dans ces normes concrètes la notion de la neutralité elle-même, ce qui leur aurait permis d'en dériver de nouvelles conséquences. Ils ne pouvaient donc statuer, par une argumentation logique, sur des questions spéciales, comme par exemple sur le point de savoir si une assistance diplomatique est une violation de la neutralité ou encore si l'Etat tiers a le droit de tolérer l'équipement de vaisseaux dans ses ports et l'enrôlement de ses citoyens dans une des armées combattantes. Autre fait caractéristique : Les Anciens n'ont pas développé de théorie sur la nature de l'Etat, de manière à pouvoir décider par des arguments précis quelle formation politique mérite ce nom et constitue de ce chef un sujet de droit international. Ils n'ont pas non plus développé de doctrine sur la capacité de l'Etat d'accomplir des actes de portée juridique, doctrine qui leur eût permis d'attribuer certains délits à une personne privée, d'autres à la collectivité. En un mot, *les Anciens n'ont pas construit le droit des gens*. Ils ont bien édifié des règles, mais pas de théories. On peut aussi dire, et cela signifie la même chose : Ils n'ont pas connu la science du droit international.

Il est intéressant d'observer qu'une imperfection analogue se retrouve dans leur droit constitutionnel. Les citoyens grecs et

romains possèdent une liberté individuelle. Sa mesure est même quelquefois très importante, comme au temps de Périclès[276]). Mais quelle est la substance de cette liberté? Elle réside tout simplement dans la règle constitutionnelle que les lois seules peuvent limiter les actions individuelles et dans le fait que les lois observent une retenue convenable, se tiennent dans des limites sensées. Mais ce qui fait défaut dans l'antiquité c'est la maxime absolue, le postulat à priori que le citoyen doit invariablement disposer d'une sphère autonome. En un mot, l'Etat des Anciens, tout en établissant des droits de liberté par sa législation, ne connaît rien qui ressemble à des droits de l'homme. Il ne possède pas une doctrine de liberté dont il pourrait déduire des conséquences. La liberté n'a qu'une base empirique et non morale.

L'antiquité a possédé une maîtrise dans l'art de la logique. Elle l'a prouvé dans la science naturelle, dans la philosophie et même dans une large sphère de la jurisprudence : le domaine du droit privé. Mais dans le monde du droit constitutionnel et du droit des gens elle s'est contentée de réunir des pierres de taille, elle n'a pas construit de temples.

Recourons à une autre image : Il n'y a pas, dans le monde antique, de concert européen. On entend, il est vrai, une profusion de mélodies. Apollon joue la lyre, Pan souffle dans sa flûte et Orphée chante de sa voix divine. Mais tous ces multiples sons ne s'accordent pas en une symphonie. Ce qui fait défaut, c'est l'art de créer l'union dans la diversité ; ce qui manque aux Anciens c'est l'art du contrepoint.

---

[276]) Thucydide, *Histoire,* II, 37; Aristote, *Politique,* V, 9, 1310 A, 28 et suiv.; VI, 2, 1317 B, 11 et suiv.; cf. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre,* 1905, cap. X, où l'on trouve une riche documentation.

DEUXIÈME CHAPITRE

LE MOYEN AGE ET L'ÉPOQUE DES GUERRES DE RELIGION

A. Les Faits

TABLE

BIBLIOGRAPHIE

Bourgeois. *Manuel historique de politique étrangère.* 1902 sv. Vol. I. 1610-1789.

R. W. and A. J. Carlyle. *A History of Mediæval political theory in the west.* 1903.

Corbin. *Histoire de la politique extérieure de la France.* Tome I. Les origines et la période anglaise (jusqu'en 1483). 1912.

Dumont. *Corps universel diplomatique du droit des gens.* 1726 sv. Supplément : Barbeyrac. *Histoire des anciens traités.* 1739.

Fanta. *Die Verträge der Kaiser mit Venedig bis zum Jahre 983.*

Fischer. *Geschichte der auswärtigen Politik und Diplomatie im Reformationszeitalter. 1485-1556.* 1874.

De Flassan. *Histoire générale et raisonnée de la diplomatie française ;* depuis la fondation de la monarchie jusqu'à la fin du règne de Louis XVI. 1811.

De Garieu. *Histoire générale des traités de paix.* 1848-49.

Gatti. *Ristretto della storia dei principali trattati di pace dalla divisione dell'Imperio.* 1824.

Ghillany. *Manuel diplomatique.* 1855-1868.

Léonard. *Recueil des traités de paix faits par les Rois de France.* 1693.

Hanotaux. *Histoire du peuple français.* Chapitre sur l'Histoire diplomatique. En voie de publication.

Hill. *A history of diplomacy in the international development of Europe.* 1911. On trouve dans cet ouvrage un aperçu très complet de la littérature.

Hosack. *On the rise and growth of the law of nations.* 1882.

Laurent. *Histoire du droit des gens.* 1851. Vol. IV sv.

Lavisse et Rambaud. *Histoire générale du IVe siècle à nos jours.* 1893 sv.

Lavisse. *Histoire de France.*

v. Martens. *Grundriss einer diplomatischen Geschichte der europäischen Staatshändel und Friedensschlüsse* seit dem Ende des 15. Jahrhunderts bis zum Frieden von Amiens. 1807.

Nys. *Les théories politiques et le droit international en France.* 1891.

Nys. *Origines du droit international.* 1894.

Nys. *Notes pour servir à l'histoire littéraire et dogmatique du droit international en Angleterre.* 1883.

Rymer. *Fœdera, conventiones, litteræ et cuiuscunque generis acta publica. inter. Reges Angliæ et alios quosvis Imperatores, Reges, Pontifices, Principes, vel Communitates ; ab ingressu Gulielmi I. in Angliam. A. D. 1066 ad nostra usque tempora.* 1739. — Syllabus de Hardy. 1869.

Strupp. *Urkunden zur Geschichte des Völkerrechts.* 1911. Vol. I.

Taube. *Les principes de paix et de droit dans les rapports internationaux au Moyen âge.* 1899. (En russe.)

Walker. *A History of the law of Nations.* 1899.

Wheaton. *Histoire des progrès du droit des gens en Europe et en Amérique,* depuis la paix de Westphalie jusqu'à nos jours. Editions de 1841 et de 1865.

INTRODUCTION

§ 14

Les fondements de l'édifice : Le christianisme et la féodalité

Entre l'ère antique et le moyen âge s'élève la croix. Le diadème des Césars pâlit devant le regard douloureux d'un pauvre de ce monde. Le christianisme fait la conquête de l'Europe.

Or, ce ne sont pas les nations mourantes de l'antiquité qui décident la victoire de l'Evangile et qui édifient le règne du Christ en Occident. Car à cette époque les peuples du Nord ont saisi les rênes de l'Histoire. Ces peuples s'inclinent devant la bannière du Nazaréen. Leur âme enfantine et limpide embrasse avec enthousiasme et simplicité le message du Sauveur. A leur tête marchent les Francs et Charlemagne qui s'élève en protecteur de la foi chrétienne en Occident et jusque dans les pays d'Haroun-al-Raschid.

Mais les peuples du Nord ne sont pas seulement les hérauts de l'Evangile. Ils apportent aussi des conceptions de droit tout à fait nouvelles. A côté du christianisme, ils implantent les institutions germaniques dans le monde. L'alliance de ces deux courants d'idées va donner une marque indélébile à toute la vie du moyen âge et, en particulier, au droit international de l'époque.

Le christianisme jette un rayon de lumière dans le monde politique en proclamant la doctrine de l'égalité parmi les hommes. Toute créature est enfant du Père céleste. Toute âme est appelée au salut éternel. Il n'y a point de différence de personnes. Le pauvre Lazare et l'homme riche sont placés devant un problème identique, leurs âmes ont le même poids dans la balance. Le Christ est l'ami des péagers et pécheurs. Heureux, dit-il, sont les pauvres en esprit. Il abandonne le troupeau et cherche la brebis perdue. En un mot,

l'amour de Dieu rend chaque vie individuelle grande et sublime. La communauté chrétienne des premiers temps est fidèle à cet esprit. Elle professe la maxime d'une égalité parfaite. Aucun ne règne sur l'autre, tous ont la même capacité spirituelle. Irénée déclare : « Omnes enim iusti sacerdotalem habent ordinem. »

Il est un autre précepte de l'Evangile, plus noble encore : c'est la charité. Les hommes, qui sont enfants de Dieu, doivent s'aimer comme des frères. C'est le précepte d'une vie commune dans laquelle chacun doit servir son prochain. On retrouve ainsi dans le christianisme la maxime de solidarité. L'apôtre dit : « De même que le corps forme un seul tout et a plusieurs membres, et que tous les membres, malgré leur pluralité, ne forment qu'un seul corps, ainsi en est-il du Christ. C'est, en effet, dans un seul et même Esprit, que nous avons tous été baptisés, pour former un seul corps, soit Juifs, soit Grecs, soit esclaves, soit libres, et nous avons tous été abreuvés d'un seul et même Esprit. — L'œil ne peut pas dire à la main : je n'ai pas besoin de toi ; ni la tête, à son tour, dire aux pieds : je n'ai pas besoin de vous. Bien au contraire, les membres du corps qui sont les plus faibles sont nécessaires »[1]). L'idée trouve son expression sublime dans la Sainte Cène : « Puisqu'il y a un seul pain, nous formons, tout nombreux que nous sommes, un seul corps, car nous participons tous à un seul et même pain[2]).

Ces enseignements du christianisme sont des fondations solides pour le droit des gens. L'égalité de tous les hommes devant Dieu, la communauté fraternelle des croyants, ces vérités se projettent de la sphère religieuse dans le monde du droit. Or, dès l'instant où les rayons de céleste lumière se brisent dans l'atmosphère terrestre, ils resplendissent de couleurs nouvelles : On voit naître les maximes qui statuent l'existence d'un même droit pour tous les Etats et le devoir de collaboration parmi les peuples. C'est ainsi que sur le sol du christianisme s'élèvent deux colonnes du droit des gens : l'égalité et le précepte de l'action solidaire. On les voyait déjà surgir de la terre antique ; mais là-bas elles n'étaient que des fragments, des pierres informes, qui ne pouvaient supporter le fronton du temple. Maintenant elles s'élancent vers le ciel, monumentales, reliées et affermies par la voûte de l'Eglise.

---

[1]) Saint-Paul, *Première épître aux Corinthiens,* XII, 12, 13, 21.

[2]) *L. c.*, X, 17.

La deuxième force composante qui s'allie au christianisme pour créer le droit des gens médiéval est l'esprit politique des peuples du Nord.

Quel est le trait original de cet esprit? On découvre tout d'abord une forte tendance démocratique : L'assemblée populaire a un pouvoir primordial de large envergure : elle élit le roi, décide de la guerre et de la paix, rend la justice, exerce même, avec le temps, une action législative. Mais ce phénomène de souveraineté populaire n'est pas nouveau. Il est déjà fréquent chez les Anciens. Le trait original de la conception germanique est autre part. Les peuples du Nord ont jeté le principe de la liberté individuelle dans le monde [3]). Ils se sont efforcés de garantir au citoyen un domaine de vie propre qui se fixe invariablement à sa personne et ne peut être touché par l'Etat. Tacite le certifie : « Nec regibus infinita aut libera potestas. Gotones regnantur, paulo iam adductius quam ceterae Germanorum gentes, nondum tamen supra libertatem » [4]). Mais si les Germains admettaient la liberté individuelle, la question se pose : Comment faisaient-ils pour la sauvegarder? Ils ne le pouvaient par le régime démocratique, c'est-à-dire par un régime dans lequel le peuple prend les décisions principales ou confère les magistratures par voie d'élection; car ce régime n'est pas moins compatible avec le despotisme que la monarchie. Ils ont choisi une autre méthode. Ils ont élaboré un système fort ingénieux. Ils ont défendu la liberté contre la tyrannie en créant un équilibre de deux pouvoirs qui, ayant chacun son origine indépendante, se tenaient en échec. La combinaison d'un droit et d'un contre-droit, voici quelle a été l'œuvre des peuples du Nord dans l'Histoire des Constitutions.

L'on voit apparaître cette dualité typique dans la concurrence entre les prérogatives royales et populaires. Le pouvoir de la couronne marche de pair avec le pouvoir de la nation. Il est assez fort pour lui résister. En effet, le roi n'est pas un instrument docile de l'assemblée nationale. Il est élu, c'est vrai. Mais il est choisi dans une certaine lignée, la plus noble de toutes. Il s'en suit que le droit à la couronne appartient, sinon à une personne individuelle, du moins à une famille. Bref, l'autorité du roi est fondée sur le prestige d'une

---

[3]) Gierke, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, 1881. Vol. III, p. 621; Wolzendorff, *Vom deutschen Staat und seinem Recht*, 1917, p. 12 et suiv.

[4]) *Germanie*, chap. 7 et 43.

race. Elle n'est donc pas dérivée d'un autre pouvoir, elle a une origine propre, tout à fait comme l'autorité du peuple. En un mot, c'est une coordination de deux droits autochtones qui est à la base de l'Etat.

Dans ce système de poids et de contrepoids l'un des pouvoirs est capable de protéger la liberté que l'autre met en péril. C'est ainsi que la royauté franque a supprimé la saisie extra-judiciaire, acte qui était familier au droit populaire des Lombards et des Saxons. Autre exemple : Les Carolingiens ont défendu la guerre privée que tolérait la loi nationale. D'autre part, le droit populaire a souvent protégé la liberté personnelle contre la prérogative de la couronne. Souvent l'opinion publique se manifestait avec une telle puissance que le roi retirait des actes illégaux. C'est ainsi que le roi Gontran supprima les mesures de violence adoptées par Chilpéric. Rappelons aussi que Clotaire II rétablit la norma antiqui juris, invalida des ordonnances royales incompatibles avec la loi populaire, et rejeta par exemple le droit de la couronne d'imposer un mariage à des sujets [5]).

La dualité caractéristique se retrouve dans la constitution judiciaire. La sentence est établie par la coopération de deux instances parallèles : le jugement est proposé par le magistrat, mais il doit être approuvé par le peuple justicier.

Le système dualiste est développé jusqu'à son extrême conséquence lorsque le droit protecteur est donné au sujet lui-même. L'homme est alors muni de prérogatives et le maître est lié par des obligations. Il y a des droits et des devoirs de chaque côté de la barrière. Entre eux se noue un rapport de réciprocité. On voit ainsi la sujétion se réduire à un contrat.

L'institution très caractéristique du moyen âge dans laquelle ce système trouve son application intégrale est la féodalité. Deux engagements se répondent. « Pour autant comme li hons doit à son seigneur de foi et de loiauté par la reson de son homage, tout autant li sires en doit à son homme » [6]). « Le seignor est tenus à son home, par la fei qui est entr'iaus de totes les choses avant dittes de quei

---

[5]) Schroeder, *Deutsche Rechtsgeschichte,* 1902, p. 115.

[6]) Beaumanoir, *Coutumes de Beauvoisis,* 1280 à 1283, chap. LXI, Ed. Beugnot, § 28, Ed. Salmon, § 1735.

home est tenus à son seignor »[7]). La nature contractuelle du lien féodal apparaît avant tout dans le fait que l'homme peut se détacher de ses droits et devoirs en restituant la terre au seigneur ou en dénonçant l'hommage de fidélité[8]).

Du moment que l'obligation du vassal est basée sur un libre consentement, il en résulte que sa mesure est fixe, non arbitraire comme l'obligation du sujet dans l'Etat antique, où le souverain — le roi ou le peuple — possédait un pouvoir illimité. En d'autres termes, les charges ne peuvent être étendues qu'avec l'agrément du vassal.

Autre conséquence : Les obligations étant réciproques, il faut que l'homme ait la faculté d'invoquer un tribunal contre le seigneur qui enfreint son devoir, et que, d'autre part, le seigneur ne puisse agir contre le vassal, l'emprisonner ou le mettre à mort, sans jugement : « Se le seignor en viaut aveir il dreit et le requiert à sa court tant qu'elle li conoisse quel dreit il en deit aveir. » — « Et se l'home ataint son seignor en court que il a mespris vers lui de sa fei, et il en requiert à aveir dreit par esgart ou par conoissance de court »[9]). Les juges sont les autres vassaux, par conséquent les pairs de l'homme qui est en cause. Il est intéressant que les pairs ont même l'obligation de se protéger entre eux contre des mesures arbitraires en menaçant le seigneur d'une résiliation de leurs services, dès qu'il exerce contre un vassal une violence non autorisée par une sentence régulière[10]). Dans le cas où ni droit ni jugement ne sont respectés, il reste une seule ressource : la prise d'armes. Or, en bonne logique, pareille guerre n'est pas envisagée comme rébellion contre l'autorité ou comme exercice d'un pouvoir, mais comme lutte entre deux parties pour l'affirmation de leurs droits. Bref, la guerre est un procès, un duel.

Le principe de dualité domine aussi les constitutions médiévales qui rangent à côté du monarque les Etats du royaume. Ce régime, qui est en connexion étroite avec la féodalité, reconnaît deux pouvoirs, le prince et les ordres. Ils ont tous deux leur origine indépendante. Chacun porte ses titres en lui-même, les doit à son his-

---

[7]) *Assises de la Haute-Cour de Jérusalem,* chap. 196.

[8]) Schroeder, *l. c.,* 420-421.

[9]) *Assises de la Haute-Cour de Jérusalem,* chap. 206.

[10]) *L. c.,* chap. 205.

toire, à son autorité propre [11]). Il est évident que ce parallélisme entraîne le péril du conflit et de la dissolution. Un compromis s'impose. Mais, vu le caractère autonome des deux parties, un compromis n'est possible que dans une forme unique : celle du contrat. Voici pourquoi les prérogatives mutuelles sont à toute occasion, notamment lors d'un changement de règne, délimitées et confirmées à nouveau dans des proclamations réciproques, des hommages, des serments royaux. Or, l'existence de ces liens synallagmatiques mène à la conséquence inéluctable qu'une partie, en violant le droit de l'autre, perd son propre droit. Lorsque le prince commet un abus de pouvoir, les Etats possèdent donc le droit de résistance. Un exemple : Depuis 1461, les Cortès d'Aragon ne prêtent hommage au roi que s'il donne l'assurance de respecter les droits et privilèges traditionnels. Ils ne s'engagent à l'obéissance que pour le cas où il remplit sa promesse et non pour le cas contraire. « Nos que valemos tanto como vos, y que podemos mas que vos, vos hazemos nuestro rey y segnor con tal, que guardeis nuestros fueros. Si no, no! » [12]).

Il faut enfin signaler la dualité la plus saisissante qui traverse le moyen âge : la dualité de l'Empire et de l'Eglise. Il y a deux règnes sur terre, l'un spirituel et l'autre temporel. Chacun a sa tâche, sa sphère et son droit. Tous deux entrent nécessairement en collision et c'est là une source de combats séculaires, mais en même temps une source de liberté.

Résumons : Chez les peuples anciens le droit se trouve absorbé par l'Etat tout puissant qui embrasse tout, par le Léviathan. Un citoyen possède-t-il une liberté, elle est un don révocable de l'Etat. Il y a bien une constitution. Elle statue à qui appartient le pouvoir législatif ; elle délègue ce pouvoir insigne à un roi, à un collège de nobles ou à une assemblée populaire. Mais elle ne lui trace pas de limites. Le moyen âge a une autre mesure. Il édifie un droit individuel qui, appuyé sur des fondements solides, peut tenir tête à la collectivité. Là-bas nous n'apercevons que le droit d'une corporation abstraite, ici le droit d'une personnalité vivante. Là-bas c'est la domination, ici la liberté.

Voici donc le droit individuel fortement établi. Mais il n'y a qu'un pas, de la liberté de l'homme à la liberté de l'Etat. L'une des

---

[11]) Wolzendorff, *Staatsrecht und Naturrecht*, 1916, p. 165.
[12]) Wolzendorff, *l. c.*, p. 25, ann. 1.

idées tend naturellement vers l'autre. Et c'est ainsi que l'esprit politique du moyen âge se porte en droite ligne vers la grande loi de la souveraineté.

Cette lame de fond de la pensée médiévale se mêle aux deux courants qui viennent du christianisme : l'idéal égalitaire et la maxime de solidarité. Une vague affermit l'autre, et elles portent le navire du droit des gens à travers les brumes du matin vers les premiers rayons de l'aurore.

On voit jaillir du moyen âge une autre source de progrès. La substance intrinsèque du système féodal est le contrat. Tout l'édifice tient par lui, s'écroule avec lui. Chaque élément de ce régime multiforme est une entente spontanée entre le seigneur et le vassal, une double promesse, un double serment. Pour employer une image, le château-fort de l'Etat féodal est bâti sur des arcs sans nombre qui s'assortissent par couples et assurent ainsi la stabilité de l'édifice. L'Etat du moyen âge est ainsi fondé sur un principe idéal : le caractère sacré de la convention, la fidélité qu'on doit à la parole donnée.

Déjà la truste, qui est une des sources de la féodalité, s'établit par contrat[13]). L'homme jure dans la formule anglo-saxonne: « Je veux être dévoué, fidèle à mon seigneur, je veux aimer ce qu'il aime, éviter ce qu'il évite et ne jamais, avec intention, lui faire un tort. Je le promets à la condition qu'il tienne les engagements dont nous sommes convenus quand je me soumis à sa volonté par mon libre choix »[14]). La vassalité, de même, tire toute sa force vitale de promesses. L'homme offre au seigneur son hommage et son service; il reçoit en compensation la jouissance viagère d'un bien-fonds. Deux cérémonies se combinent pour créer ces engagements réciproques : Le vassal fait sa soumission en serrant la main de son maître et en lui jurant fidélité, attachement, assistance. D'autre part, la concession de la terre est opérée par l'investiture, formalité qui s'accomplit avec la main et la bouche : le seigneur transmet au vassal un symbole de possession et prononce des paroles sacramentelles[15]).

Le caractère sacré de la convention est donc l'âme de l'Etat

---

[13]) Tacite, *Germanie*, chap. 13 et 14.

[14]) Brunner, *Deutsche Rechtsgeschichte*, 1887, p. 139, ann. 22.

[15]) Schroeder, *Deutsche Rechtsgeschichte*, 1902, p. 158 et suiv., 402 et suiv.

médiéval. Il faut en conclure qu'il domine aussi les rapports des peuples. Ce qui vaut entre seigneur et vassal doit aussi valoir entre rois. Et c'est ainsi que du système féodal surgit le quatrième pilier du droit des gens : la force obligatoire du pacte.

Jusqu'ici nous avons découvert les racines qui alimentent le droit des gens au moyen âge. Voyons maintenant l'arbre lui-même.

I. § 15. La force obligatoire des conventions

Le respect de la parole donnée, nous venons de le voir, est fortement implanté dans les mœurs de l'époque. Il est un véritable dogme.

Il trouve un appui dans le code de l'honneur chevaleresque. Tenir sa promesse est un devoir insigne de l'ordre équestre. Les chevaliers prêtaient serment :

« Qu'ils garderaient la foi inviolablement à tout le monde;

« Qu'ils seraient fidèles observateurs de leur parole et de leur foi donnée, et qu'étant faits prisonniers en bonne guerre, ils payeraient exactement la rançon promise, ou se remettraient en prison au jour et temps convenu, selon leur promesse, à peine d'être déclarés infâmes et parjures;

« Que sur toutes choses ils seraient fidèles, courtois, humbles et ne failliraient jamais à leur parole, pour mal ou perte qui leur en pût advenir » [16]).

Le droit des gens bénéficie de cette conception. La chronique de l'archevêque Turpin rapporte : « Telle était la loi établie que lorsqu'un Sarrasin et un Chrétien convenaient de faire trêve, aucun d'eux ne devait la rompre, et que, dans le cas où l'un ou l'autre l'aurait violée, l'infracteur était mis à mort » [17]).

Le Coran, lui aussi, ordonne l'observation des traités.

---

[16]) De la Colombière, *Le vrai théâtre d'honneur et de chevalerie,* cité par Guizot, *Histoire de la civilisation en France,* 1829, vol. IV, p. 206 et suiv.

[17]) Delécluze, *Roland ou la Chevalerie,* 1845, tome I, p. 17. — Cf. Testament de Charles-Quint de 1548, Lavisse, *Histoire de France,* V, 2, 143.

Ajoutons que les pactes, tout comme chez les Anciens, sont très souvent placés sous l'égide de la Puissance divine et se trouvent alors consolidés par l'appui de la foi chrétienne. Déjà dans les serments de Strasbourg, en 842, Charles le Chauve et Louis le Germanique invoquent l'amour de Dieu et du Peuple chrétien. Charles VII de France et Philippe de Bourgogne jurent, en 1435, le traité d'Arras entre les mains de deux cardinaux et de mandataires du concile de Bâle; ils se soumettent, pour le cas d'infidélité, à l'excommunication et à l'interdit. En 1468, Louis XI et Charles le Téméraire prêtent serment sur un véritable morceau de la croix. Le pape confirme de son autorité apostolique le traité de Tordesillas, par lequel l'Espagne et le Portugal, en 1494, se partagent les mondes nouveaux. Les exemples sont innombrables; on pourrait les multiplier à volonté. Encore la paix des Pyrénées, en 1659, est confirmée par un serment, prêté « sur la croix, saints Evangiles, canon de la messe et sur l'honneur ». Et l'on voit même des exemples au XVIIIe siècle [18]).

Dès lors que les traités avaient un caractère religieux, le pape élevait la prétention d'être leur gardien et de punir leur violation en vertu de sa juridiction spirituelle. Louis XI disait : « On peut garantir une promesse par des places fortes, mais le pape est encore le meilleur garant pour consacrer des obligations par lettres, liens divers, autorisation. » De ce fait Rome aurait eu la faculté d'affermir le droit des gens et de travailler pour le progrès. Il est donc regrettable que les papes aient fréquemment mésusé de leur pouvoir pour annuler des traités. Rappelons que Clément VI donna toute latitude aux confesseurs des rois de France pour déchirer des engagements incommodes. On est frappé en voyant Charles-Quint et François Ier stipuler dans la paix de Madrid qu'aucun d'eux ne demandera au Saint Siège d'invalider le pacte [19]).

Un traité implique une parole d'honneur. Nous en voulons pour preuve la coutume familière à l'Etat féodal d'entourer le pacte de cautions : Quand un roi signe un accord, les grands du royaume le confirment en engageant leur responsabilité propre. Ils sont conservatores pacis. Ils munissent le document de leur sceau. Ils pro-

---

[18]) Idman, *Le traité de garantie en droit international,* thèse, 1913, p. 21.

[19]) R. V. and A. J. Carlyle, *A History of Mediaeval Political Theory in the West,* 1903, vol. II, p. 202; Idman, *op. cit.,* p. 19 et suiv.

mettent de refuser la soumission et l'assistance militaire au roi s'il devait manquer à sa parole. Le roi lui-même déclare, dans cette hypothèse, les délier de leurs devoirs féodaux. Le pacte du vassal, c'est là l'idée, ne doit pas valoir envers le seigneur qui viole ses engagements. L'honneur défend de suivre celui qui n'a pas d'honneur. Ici apparaît la forte conviction que la fidélité à la parole donnée constitue la pierre angulaire de l'Etat féodal et qu'avec elle l'édifice entier s'effondre.

Des cautions de ce genre se trouvent dans de nombreux documents, ainsi dans les serments de Strasbourg, puis en 1200 dans un traité entre Philippe Auguste et Jean sans Terre, en 1493 dans le pacte de Senlis où des villes françaises jurent pour Charles VIII, des villes des Pays-Bas pour Maximilien et Philippe, son fils. Dans un traité d'alliance avec Maximilien contre Venise, Louis XII se fait promettre « que les princes électeurs d'Allemagne et tout le saint Empire romain seront pris pour conservateurs des articles conclus, de façon qu'ils aient le droit et l'obligation de soutenir celui qui observe les conventions stipulées contre celui qui les viole » [20]).

Du moment que l'observation d'un pacte est une question d'honneur, on est tenté de considérer ce devoir comme tout à fait personnel et comme prenant fin avec la vie des signataires. Ainsi la sûreté promise à l'ambassadeur est parfois censée rompue par la mort du prince garant. Joinville rapporte : « Ar est tex la coustume entre les Chrestiens et les Sarrasins, que quand li roys ou li soudans meurt, cil qui sont en messagerie, soit en paennime ou en chrestientei, sont prison et esclave; et pour ce que li soudans qui avoit donnei la seurtei au patriarche fu mors, li diz patriarches fu prisonniers aussi comme nous fumes » [21]). Rappelons la ligue de Cambrai de 1508 : Il est entendu qu'elle restera en vigueur tant que le roi de France et l'empereur germanique seront en vie et encore un an de plus. Citons la capitulation de 1535 que François Ier et Soliman II concluent pour la durée de leur règne. En 1644, après la mort de Louis XIII, Charles Ier dépêche un ambassadeur extraordinaire en France et prie le nouveau monarque de confirmer sous serment les traités qui existent entre les deux pays.

---

[20]) Nys, *Les origines du droit international,* 1894, p. 273.

[21]) *Histoire de Saint-Louis,* chap. 71.

Les formalités d'usage prouvent, elles aussi, qu'un pacte est envisagé comme une mise en gage de l'honneur. Lorsque la paix de Brétigny est signée en 1360 entre la France et l'Angleterre, Jean le Bon est prisonnier à Londres. Pour ce motif, le pacte est d'abord passé entre le régent de France et le prince de Galles, agissant pour le compte d'Edouard III, et seulement plus tard entre les monarques eux-mêmes. Car un traité entre deux Etats, c'est l'idée qui prévaut, est une parole qu'un roi donne à un roi. « Beau frère, dit Edouard, moi et toi sommes, la Dieu merci, en bon amour. Puis s'entr'accolèrent et baisèrent. » Un dernier trait : D'après l'alliance de 1514 entre Louis XII et Henri VIII, l'un des monarques doit accourir au secours de l'autre dès lors que l'existence d'un casus foederis lui est certifié sur l'honneur.

Les garanties d'ordre moral ne semblent pas toujours suffisantes, et voici pourquoi l'on recourt souvent à des sûretés tangibles :

Lorsque les Vénitiens, financiers circonspects, prêtent des sommes d'argent aux empereurs Charles IV, Frédéric III, Maximilien et Charles-Quint, ils se font donner hypothèque sur la Marche Trévisienne, sur le Frioul, sur des régions de la Croatie. Quand Lous XI, dans le traité d'Olit, en 1462, s'engage à un prêt de trois cents mille écus, il se fait constituer en gage le Roussillon et la Cerdagne. Pareilles conventions remettent le pays au créancier, qui l'administre et l'exploite tant que dure l'obligation [22]). Dans un traité de 1546, François Ier abandonne au roi d'Angleterre la ville de Boulogne pour garantir le paiement d'une somme d'argent. Louis le Bavarois constitue l'Empire entier en hypothèque.

La coutume bien rudimentaire d'une prise d'otages se maintient encore longtemps. En 1526, François Ier remet ses fils à Charles-Quint comme gage de la paix de Madrid. Remarquons la manière précautionneuse dont ces enfants, après la paix de Cambrai de 1529, sont rendus à leur père. Ils sont échangés donnant donnant, contre une somme d'or au milieu d'un pont de bateaux sur la Bidassoa [23]). Le dernier exemple d'une remise d'otages pour

---

[22]) Robin, *Des occupations militaires en dehors des occupations de guerre,* thèse, 1913, p. 34 et suiv.; Lavisse et Rambaud, *Histoire générale du IVe siècle à nos jours,* tome III, 6, 174.

[23]) Lavisse, *Histoire de France,* vol. V, 2, p. 66; Robin, *op. cit.,* p. 32-33, 41-42.

garantir l'exécution d'un pacte est fourni par la paix d'Aix-la-Chapelle, en 1748.

La conviction que les traités ont une force obligatoire était donc vivante. Certes, on ne tenait pas toujours la parole donnée [24]). Mais les infractions n'excluaient pas la croyance elle-même. Nous en voulons pour preuve ce trait significatif, observé déjà chez les Anciens, qui consistait à rechercher des arguments juridiques, même tourmentés et artificiels, pour masquer la violation d'un traité. Personne n'avait l'audace de mettre ouvertement la force au-dessus de la loi. Quelques exemples : Louis XI renia les pactes signés avec les grands du royaume, en soutenant qu'ils lui étaient extorqués par la violence des armes. Louis XII fit revivre le cas des Fourches Caudines en rejetant, pour dépassement de pouvoirs, le traité de paix de 1513 que Louis de la Trémouille avait conclu avec les Suisses pour sauver les troupes françaises du désastre. Une des controverses les plus célebres fut ouverte par la paix de Madrid entre François I[er] et Charles-Quint. Le fait qu'à l'époque on discuta violemment le point de savoir si le roi de France avait le droit de se dédire du pacte démontre précisément le respect qu'on témoignait à la promesse contractuelle. Arrêtons-nous un instant pour étudier ce cas historique [25]).

Lors de la bataille de Pavie, en 1525, François I[er] tombe entre les mains de l'ennemi. Pour sortir de prison, il signe la paix de Madrid qui, très humiliante, abandonne de riches pays, notamment la Bourgogne à Charles-Quint. Le malheureux prince donne même sa parole qu'il retournera en captivité si le pacte n'est exécuté dans les quatre mois. Cependant, une fois libre, il n'observe ni le traité, ni sa promesse de se remettre entre les mains de l'ennemi. Comme naguère Louis XI après sa captivité de Péronne, il allègue que, prisonnier, il a dû se plier aux conditions que lui imposait le maître de l'heure et « que tout homme gardé ne peut avoir obligation de foi » [26]). Avant de donner sa signature il a même déclaré secrète-

[24]) Voir l'opinion pessimiste de Jean Bodin, citée par Sorel, *L'Europe et la Révolution française,* 1885, vol. I., p. 24.

[25]) Hauser, *Le traité de Madrid et la cession de la Bourgogne à Charles-Quint,* 1912.

[26]) On paraît avoir approfondi la question à l'époque. « On discutait à l'aide d'arguments historiques ou juridiques, empruntés à la Sainte-Ecriture, aux histoires grecques et romaines, même aux lois d'Egypte ou bien

ment, en présence d'un notaire et de témoins, ne pas vouloir reconnaître un pacte qui lui est imposé par la force. Il n'entend pas imiter l'exemple de Saint-Louis qui a tenu des engagements contractés en prison, tandis que les Sarrasins brandissaient leurs épées sur sa tête.

Que penser de la paix de Madrid? Il semble correct d'admettre que François Ier captif n'avait plus qualité pour engager le royaume. En effet un roi prisonnier est incapable de régner ; il ne peut représenter son pays. Bref, la signature devait être donnée par une régence.

Comment se dénouent les traités? Mainte convention déclare que si l'une des parties manque à sa parole, l'autre se trouve déliée de son engagement. Pareille clause est déjà insérée dans la paix de 562 entre Byzance et la Perse [27]).

On emprunte des causes de résiliation au droit privé, ainsi la fraude et l'erreur. Mais on reconnaît aussi le péril qu'entraîne le recours à des exceptions de nullité. Jean de Bohême exige que dans le traité de 1334 Philippe de Valois renonce à se prévaloir jamais d'une méprise ou d'une laesio enormis [28]). Dans un accord de 1356, Venise et Tripoli écartent d'avance toute interprétation artificieuse qui tenterait de miner les engagements pris : « remotis exceptionibus, cavilationibus et oppositionibus quibuscumque, et omnibus aliis inventionibus, coloribus et cavillis, per quas iamdicte partes vel earum aliqua possent contra predicta vel aliquod eorumdem, quovis modo, pretextu vel ingenio, provenire » [29]).

---

au Digeste et au Code... Le Grand Commandeur d'Espagne disait avec ironie qu'il fallait « laisser commenter les disputances et que l'on sçayt bien que Monsieur le Grant Chancelier et le Président son gens de grant litérature » ». Lavisse, V, 2, 46, *l. c.*

Richard Cœur de Lion déclare ne pas reconnaître l'hommage de vassal que Guillaume le Lion, roi d'Ecosse, a prêté en prison à la couronne d'Angleterre. « We have quitted him of all the pactions which our good father Henry King of England by new charters and *by his capture extorted.* » Hosack, *op. cit.*, p. 85.

[27]) Güterbock, *Byzanz und Persien in ihren diplomatisch völkerrechtlichen Beziehungen im Zeitalter Justinians,* 1906, p. 92.

[28]) Nys, *Origines du droit des gens,* 1894, p. 269.

[29]) Strupp, *Urkunden zur Geschichte des Völkerrechts,* volume supplémentaire, 1912, p. 42, art. 34.

Pour clore ce chapitre, rappelons la noble attitude de Jean le Bon qui exécuta scrupuleusement la paix de Brétigny, une des plus douloureuses que la France ait conclue; quand les provinces qu'il avait cédées refusèrent de se soumettre aux Anglais, il leur représenta qu'une promesse était sacrée : « Que si la justice et la bonne foi étaient bannies du reste du monde, il faudrait qu'on les retrouvât dans le cœur des rois. »

II. La liberté de l'Etat

1. — § 16

La liberté de l'Etat suppose le droit de l'homme

En étudiant le droit international des Anciens nous avons soutenu la thèse que le dogme de la souveraineté ne peut vraiment s'épanouir qu'à une époque où le droit de l'homme est respecté. Or, quel est le tableau que nous offre le moyen âge à cet égard. Nous savons déjà que les constitutions germaniques sauvegardent les droits des citoyens. C'est un pronostic favorable. Mais la question du droit de l'homme est plus vaste. Elle concerne le traitement de l'être humain comme tel et sans égard à son allégeance politique.

Quand nous abordons l'étude de cette question au moyen âge, nous sommes tout d'abord frappés par le phénomène remarquable que les grandes nations germaniques n'ont pas réduit les peuples vaincus à l'état de servitude, mais leur ont laissé leurs droits, leurs libertés, en partie même leurs terres. C'est ainsi qu'ont procédé les Visigoths. En 506, Alaric II a édicté pour ses sujets romains une Lex Romana Visigothorum, qui s'appelle aussi Bréviaire d'Alaric. C'était une compilation des sources de droit qui avaient cours dans le pays avant la conquête. Autres exemples : On voyait dans l'empire de Théodoric les Romains vivre à côté des Ostrogoths, d'après leurs propres lois. Sous la domination des Burgondes, les Romains gardaient leurs institutions que le roi Gondebaud résuma dans la Lex Romana Burgundionum. La même idée de la personnalité du droit était reconnue dans l'Empire franc. Lorsque les Saliens firent la conquête de la Gaule, ils ne touchèrent pas aux lois

des populations romaines. Les diverses tribus germaniques, incorporées successivement au royaume, restèrent, à leur tour, en possession indiscutée de leur droit populaire ancestral. C'est ainsi que la Gaule des Visigoths et la Bourgogne, devenues franques, gardèrent leurs lois traditionnelles. La conquête du royaume lombard n'amena pas non plus de changement immédiat dans la législation du pays. Et lorsque dans l'empire des Francs les populations commencèrent à se mêler toujours davantage, l'homme fut même traité en dehors des pays de sa race d'après le droit dans lequel il était né ; bref, l'homme portait son droit avec lui. Ce principe était pleinement développé dans la loi des Ripuaires [30]).

Ce mouvement fut soutenu par l'Eglise qui combattait résolument l'esclavage. Grégoire le Grand donna l'exemple en libérant ses propres serfs : « Cum redemptor noster, totius conditor naturae ad hoc propitiatus humanam carnem voluerit assumere, ut divinitatis suae gratia dirempto (quo tenebamur captivi) vinculo, pristinae restitueret libertati, salubriter agitur, si homines quos *ab initio liberos natura protulit* et ius gentium jugo substituit, servitutis, in ea qua nati fuerant, manumittentes beneficio libertati reddantur » [31]).

Un autre trait : De bonne heure, l'étranger qui ne jouit d'aucun patronage est placé sous la protection de la couronne. Il vit alors d'après le droit personnel du roi. L'on admet dans maints pays que l'étranger garde son état. Une vieille coutume du pays de Waes déclare : « Les aubains qui entreront dans le pays de Waes resteront libres, s'ils étaient libres; s'ils étaient clercs, ils resteront clercs, et ne pourront jamais être réduits en servitude; s'ils étaient serfs, ils resteront serfs. » Les coutumes de la baronnie de Chateauneuf, moins libérales, accordent du moins un délai pour acquérir le droit de cité : « Si aucun aubain, autrement appelé un avenu, est demeurant par an et jour dans la châtellenie, sans faire aveu de bourgeoisie, il est acquis serf au dit seigneur. » Il est vrai que primitivement l'étranger paie cher la protection de la couronne. La loi franque attribue la succession de l'étranger au roi et la loi lombarde procède de même quand il n'y a pas de fils légitime. C'est le

---

[30]) Schrœder, *Deutsche Rechtsgeschichte,* 1902, § 31 ; Brunner, *Deutsche Rechtsgeschichte,* 1887, p. 254 et suiv.

[31]) Hosack, *op. cit.,* p. 25.

Ius albinagii. Mais cette restriction est abolie avec le temps. Des traités se concluent sur ce point, ainsi entre les Vénitiens et le Patriarche de Jérusalem. Frédéric II affranchit la succession des étrangers dans tout son empire par une constitution de 1220[32]). L'Egypte procède de même dans un accord de 1238 avec Venise[33]).

Un cas d'un intérêt particulier se présente au XVe siècle. Un Allemand, Hermann von Stathoen, qui a fondé une des premières librairies de France, vient de mourir à Paris. Le fisc prend possession de tous les livres qui se trouvent dans son officine, au nom du droit d'aubaine. Or, les volumes appartiennent à deux autres Allemands, Peter Schöffer, élève de Fust et de Gutenberg, et son associé, Conrad Henlif. Sur plainte des intéressés, Louis XI ordonne qu'on les dédommage, en raison de leurs mérites pour l'imprimerie[34]).

Il est des conventions qui garantissent à l'étranger la sûreté de sa personne et la possession de ses biens. Mentionnons une entente commerciale de 1236 entre la République de Gênes et Abu-Zakaria-Yahia, roi de Tunis et de Tripoli : « Dans eis fidanciam in personis et rebus per totum suum districtum »[35]). Une convention de 1238 déclare que jamais, en terre d'Egypte, un citoyen de Venise ne sera saisi pour les dettes de ses compatriotes[36]). Une même assurance est donnée aux Vénitiens par Tripoli en 1356: «Item, si aliquis mercator Saracenus daret in credentia alicui mercatori Veneto mercationem aliquam vel imprestitum vel aliquod aliud occasione debiti, et dictus mercator Venetus faleret vel moriretur, quod non possit recurri nec regressus habere contra aliquem alium mercatorem dicta de causa, salvo quod per dominum Tripolis scribatur ducali dominio quod intromitti debeat de bonis mercatoris predicti morientis, ut predicitur, vel falentis, per satisfactionem debiti supradicti »[37]).

---

[32]) Brunner, *l. c.*, § 35; Laurent, *l. c.*, VII, p. 351 et suiv., 367 et suiv.

[33]) Hartmann, *Die Islamisch-Fraenkischen Staatsverträge.* Zeitschrift für Politik, 1918, p. 36, art. 8 a.

[34]) *Revue rhénane,* XI-XII, p. 761.

[35]) Strupp, *Vol. suppl. op. cit.,* p. 30, art. 1.

[36]) Hartmann, *l. c.,* art. 7. — Art. 1. Strupp, *l. c.,* volume supplémentaire, p. 30.

[37]) Art. 18. Strupp, *Ibidem,* p. 39; cf. article 15, p. 33. Voir Nys, *Le droit de la guerre et les précurseurs de Grotius,* 1882, p. 37 et suiv.

Le droit d'épave [38]) ne peut se maintenir. Plusieurs lois laïques et religieuses le renient dès le XIe siècle et menacent de peines sévères l'injure faite aux naufragés. Le droit maritime d'Oléron décide aux environs de 1100: « On attachera le coupable à un pilori au milieu de sa maison, puis on y mettra le feu, on jettera par terre les pierres et les murailles, on fera du sol la place publique et le marché pour y vendre les pourceaux à jamais perpétuellement » [39]). Le prince territorial récoltera les épaves pour les restituer aux ayants droit. Les assises de Jérusalem statuent que l'épave continue d'appartenir à l'ancien propriétaire; un mât seulement et le gouvernail reviennent au seigneur territorial [40]). Frédéric II signe plusieurs traités avec des princes sarrasins pour supprimer la coutume barbare. Les conventions de Tripoli avec Gênes en 1236, et avec Venise en 1356, de même la capitulation de 1535 entre la France et la Porte rejettent catégoriquement le prétendu droit [41]).

Quelle est l'attitude vis-à-vis de l'ennemi? Respecte-t-on sa qualité d'homme?

Le spectacle varie [42]). Dans le discours par lequel Bélisaire tente d'amener les Napolitains à la reddition de leur ville, le général trace une image atroce des coutumes guerrières de son temps [43]). L'Empire byzantin pratique des cruautés sans nombre, au milieu desquelles l'entrée de Bélisaire à Carthage se détache comme un point lumineux. Ailleurs on observe un spectacle plus réconfortant. Les Ostrogoths ont un trait d'humanité. On connaît l'attitude chevaleresque de leur roi Totila envers les femmes prisonnières; Alfred le Grand a coutume de traiter l'ennemi avec une admirable générosité. On ne peut pas dire que les atrocités diminuent à mesure qu'on

---

[38]) Zeller, *Die Rechte des Admirals von Frankreich.* Sitzungsberichte der Heidelberger Academie der Wissenschaften. Philos. histor. Classe 1914, 9, p. 13, XIII.

[39]) Cf. Droit maritime dans le livre judiciaire arménien de Mechithar Gosch. Article de Zeller. Heidelberger Academie, *l. c.*, 1915, p. 1 et suiv.

[40]) Zeller, *Das Seerecht in den Assisen von Jerusalem.* Sitzungsberichte, *l. c.*, 1916, no 16, p. 22.

[41]) Wheaton, *Histoire des progrès du droit des gens,* 1865, vol. I, p. 89 et suiv.; Strupp, *l. c.*, volume supplémentaire, p. 33, 36.

[42]) Hosack, *op. cit.*, p. 23 et suiv.

[43]) Procopius, *De bello Gothorum.* Bâle, 1531, livre I, p. 261, cité par Walker, *op. cit.*, I, 71.

avance dans l'histoire. La destruction de Milan par Frédéric Barberousse[44]), le massacre des prisonniers d'Azincourt par les Anglais se sont acquis une triste célébrité. Le cas de Jeanne d'Arc à Rouen est un apogée de la barbarie. Les procédés lors du siège et de la prise d'une ville forte sont particulièrement cruels. Le vainqueur ne connaît pas de ménagement. Non seulement les biens sont sacrifiés à sa fureur, mais encore les femmes et les enfants. Le cas des bourgeois de Calais n'est pas unique en son genre, sa notoriété repose tout simplement sur son issue romanesque[45]). Le sac de Rome par l'armée impériale, en 1527, et le pillage de Magdebourg pendant la guerre de Trente ans sont restés tristement célèbres. François Ier dénote bien la conception de l'époque dans un manifeste ouvrant les hostilités contre Charles-Quint : « Savoir faisons que nous avons déclaré le dit empereur, ses adhérents et tenants son parti, ensemble les sujets de ses pays patrimoniaux, ennemis de nous et de nos royaumes, seigneuries et sujets, et en ce faisant, permettons et donnons congé à tous nos sujets d'user d'armes contres les dessus dits, en guerre, par mer et par terre » [46]).

D'autre part, sans parler de la vaine, mais noble tentative d'Innocent III, d'interdire l'emploi de tous projectiles, on pourrait citer maints décrets royaux qui prescrivent l'humanité aux soldats, ainsi les statuts, ordonnances et coutumes édictés en 1385 par Richard II : « Pas de meurtre, pas de viol. Personne ne doit pousser le cri de Havoc, signal du pillage, sur peyne davoir la test coupe, et qe cely ou ceux qe serront commenceours dudit crie, averoit aussi la teste coupe et le corps apres pendu par les braces » [47]). Une ordon-

---

[44]) Hosack, *op. cit.*, p. 33 et suiv.

[45]) Hosack, *op. cit.*, p. 104 et suiv.

[46]) Laurent, *l. c.*, tome X, p. 381. — Cf. Basdevant. *Quelques pratiques du droit des gens à la fin du XVIe siècle et au commencement du XVIIe, d'après les Annales et Histoires de Grotius.* Revue Gén. de droit internat. public. Tome X., p. 632 sv.

[47]) Nys, *Notes pour servir à l'histoire littéraire et dogmatique du droit international en Angleterre,* 1888, p. 118 et suiv. L'auteur parle encore d'une ordonnance de Henri V, datant de 1415, qui assure une protection particulière aux femmes en couches : Défense est faite, dit Nys, de pénétrer dans une chambre où est une femme en couches; défense est également faite de voler des objets appartenant à la femme et même de provoquer un tumulte de nature à nuire à sa santé ou à celle de son enfant; en cas d'infraction, ce que possède le coupable est attribué à la femme. — Voir l'éloge des Anglais chez Philippe de Commines, *Mémoires,* L. V, ch. 18.

nance des Etats généraux de 1439 défend aux gens d'armes : de piller et de voler, de prendre ou de rançonner les laboureurs, d'enlever le bétail, de couper les vignes et les arbres, d'allumer les incendies [48]). Gustave Adolphe tente de faire la guerre en se conformant aux préceptes de Grotius [49]). Il est des batailles qui se livrent pour ainsi dire sans effusion de sang. Ce sont les combats entre les troupes mercenaires des villes italiennes. La lutte ressemble plutôt à un tournoi. La fin principale est de faire des prisonniers pour les dépouiller et demander des rançons [50]).

Il faut noter ici un facteur de premier plan qui développe une influence modératrice. La plupart des guerres de l'époque sont des guerres féodales dans lesquelles on voit seigneur et vassaux vider leurs litiges de droit. Ainsi le nœud des luttes séculaires entre Anglais et Français durant le moyen âge est dans la circonstance fatale que le roi d'Angleterre possède en fief des pays de la couronne de France. Le conflit que l'Angleterre et l'Empire germanique soulèvent contre Philippe Auguste et qui trouve sa solution dans la bataille de Bouvines, prend sa source dans une querelle de vassaux français avec leur suzerain. Or, si la guerre est engagée pour une prétention juridique, si elle est une sorte de procès, il en résulte que l'adversaire est reconnu comme sujet de droit. Il est donc naturel que le vainqueur n'agisse pas envers lui d'après son bon plaisir. Il ne veut obtenir que justice. La conscience d'un honneur de caste vient s'ajouter à ce mobile : Impossible de réduire le chevalier en esclavage. Ce serait là une dégradation inconcevable. Le noble qui prendrait pareille mesure barbare ébranlerait toute la constitution féodale et, de ce fait, sa propre situation dans le monde. Il fait œuvre plus logique et plus utile en relâchant le captif par un nouveau pacte, c'est-à-dire en stipulant une rançon. Pour ces divers motifs les chefs vaincus bénéficient de ménagements et d'égards. Frédéric II, qui a toutes les raisons pour traiter ses vassaux lombards en rebelles, trouve plus glorieux, après le siège de Crémone, de leur laisser la vie et la liberté. Philippe Auguste témoigne d'une

[48]) Nys, *Le droit de la guerre et les précurseurs de Grotius,* 1882, p. 125.

[49]) Hosack, *op. cit.,* p. 205 et suiv.

[50]) Sismonde de Sismondi, *Histoire des Républiques italiennes au moyen âge,* tome IV, p. 223.

même générosité envers ses vassaux félons après la bataille de Bouvines.

Dans les guerres religieuses, dans la guerre de Trente ans, la cruauté ne désarme pas. Les sacs de Magdebourg et de Leipzig sont des forfaits contre la civilisation. C'est que les guerres pour la foi sont allumées par une passion profonde qui saisit l'homme tout entier. Dans ces ténèbres apparaît une seule figure lumineuse, Gustave Adolphe. Il s'est donné pour règle de conduite de n'infliger à l'ennemi que le mal nécessaire. Il épargne les paysans, les habitants paisibles. Il respecte les religions étrangères. En un mot, il est convaincu que les belligérants doivent obéir à des lois et, pour ce motif, le livre de Grotius ne le quitte pas durant ses campagnes.

Jetons encore un coup d'œil hors d'Europe. Les Musulmans, inspirés par un idéal d'égalité fraternelle, se sont élevés à une haute conception des lois de la guerre, sans toujours la mettre en pratique, il est vrai [51]). Ils connaissent l'idée moderne que le guerrier combat uniquement l'armée, non les citoyens de l'Etat ennemi. Cette idée trouve une expression tout à fait nette dans les instructions qu'Abu-Bekr, le premier calife après Mahomet, donne à ses troupes : Il leur défend de faire du mal aux enfants, aux femmes, aux vieillards, de détruire les arbres fruitiers, les champs et leurs produits, d'incendier les maisons et de prendre aux habitants plus qu'il n'est besoin pour l'entretien des soldats. Abdérame III, calife de Cordoue, parle un langage semblable dans ses ordonnances pour la guerre sainte au Xe siècle [52]). Enfin la Vikayâh, une véritable codification des lois de la guerre qui date de l'apogée du règne sarrasin en Espagne au XIIIe siècle, est conçue dans le même esprit.

2. — § 17

Le développement de l'Etat national

Notre étude nous amène à cette conclusion qu'il existe un dogme du droit de l'homme, parfois grêle, souvent robuste, qui peut arc-bouter avec une certaine force de résistance la liberté de l'Etat.

---

[51]) Nys, *Le droit des gens dans les rapports des Arabes et des Byzantins*. Rev. de droit internat. et de lég. comp. Tome 26, 1894, p. 461 et suiv.; Hosack, *op. cit.*, p. 67 et suiv.

[52]) Walker, *l. c.*, p. 75 et suiv., 126 et suiv.

Mais cette liberté ne s'épanouit qu'à une heure tardive du moyen âge. Tout d'abord l'Empire carolingien, qui embrasse les peuples germaniques devenus sédentaires, possède une force tellement débordante que la question de son indépendance vis-à-vis de l'étranger ne se pose même pas. Cet Empire n'a qu'un rival unique et très lointain, Byzance[53]). Plus tard, quand l'Empire de Charlemagne s'est englouti avec son prince magique dans le sépulcre d'Aix-la-Chapelle, quand il s'est flétri comme une fleur éclose avant le temps, les peuples se mettent à vivre, pour des siècles, dans des formes qui sont des ombres d'Etats. Ce sont les constitutions féodales. Sous leur régime l'obligation commune, le lien de fidélité entre le roi et le peuple se relâche. Seul le lien personnel entre le seigneur et le vassal se serre avec force. C'est lui qui est par conséquent le nœud de la vie politique. Quand un conflit vient à naître, quand l'épée sort du fourreau, c'est habituellement ce rapport individuel qui est en question. L'enjeu de la lutte n'est pas l'Etat, mais la situation de droit entre le vassal et le suzerain. Les conflits du roi germanique avec les princes et seigneurs des deux côtés des Alpes, les luttes entre l'Angleterre, la France et la Bourgogne sont des guerres féodales. A cette époque, la prétention que l'Etat soit libre au milieu des pays qui l'environnent n'est pas encore d'actualité. Elle ne surgit qu'au moment où les fils de la vassalité se déchirent ou se lient si étroitement dans une même trame, que le système politique change de nature et que le roi forme corps avec son peuple. Dès lors il n'y a plus de pouvoirs médiats, il n'y a plus qu'un seul pouvoir. Dès lors l'Etat ne se confond plus avec un régime contractuel, il est une véritable domination. Les théoriciens ont beau vouloir l'expliquer encore par la notion féodale du pacte, ils font erreur; car l'Etat s'est converti en une force qui prime, en une maîtrise, en un pouvoir de commander qui s'impose aux sujets. A cette heure de l'histoire le démembrement s'arrête. L'Etat devient une formation solide, unitaire. La force vitale, qui était dispersée en des germes innombrables, afflue vers un seul tronc. La puissance

---

[53]) Charlemagne a tenté de résoudre le problème qui se posait entre les deux couronnes par une paix et une fédération dans l'amour du Christ. Il a distingué l'Empire de l'Ouest et l'Empire de l'Est, exprimant par cette formule le parallélisme de leurs titres souverains. Cf. Hill, *A history of diplomacy,* 1911, vol. I, p. 125-126.

est indivise. On voit surgir la souveraineté interne, la Suprema Potestas de Jean Bodin[54]). Et c'est alors que s'élève la grande question : Comment les Etats nouvellement consolidés doivent-ils se comporter dans leur rapports mutuels? La question est brûlante. Car les forces qui ne sont plus liées à l'intérieur se répandent vers la périphérie, la débordent, se heurtent bientôt.

A ce moment précis se dessine la prétention à l'indépendance, à la libre disposition de soi-même. Chaque Etat veut être souverain dans ses relations extérieures. La notion de la communauté autonome, de l'universitas superiorem non recognoscens est entrée dans le monde[55]). On assiste donc à un spectacle tout à fait original: Le droit de la personnalité, qui s'évanouit avec le déclin de la constitution féodale, ressuscite dans la politique extérieure des Etats qui ont pris conscience d'eux-mêmes. Il continue à régner, mais dans un nouveau cercle plus large.

Cette évolution date de la fin du moyen âge. Frédéric II fonde un Etat fortement centralisé en Sicile, d'après les modèles normands et sarrasins qu'il découvre dans le pays. S'appuyant sur l'Eglise, les villes et le peuple, et en guerre continuelle avec les vassaux, les Capétiens consolident le pouvoir royal jusqu'au moment où Saint-Louis vient ployer les puissances féodales et où Philippe le Bel prend le premier élan vers la monarchie absolue. L'Angleterre médiévale dénoue maitrement le conflit des Ordres avec le roi en les associant à la couronne dans l'exercice du pouvoir et en les transformant ainsi en organes du royaume. C'est le coup de barre qui pousse le navire britannique hors du domaine féodal et le porte dans le courant de la royauté constitutionnelle. Ce geste remarquable a valu à l'Angleterre son unité, sa solidarité précoces. Dans les pays germaniques les seigneurs territoriaux s'emparent de la domination intégrale en relâchant leurs derniers liens avec l'empire et en brisant les pouvoirs inférieurs. Les Habsbourg fondent une grande puissance en accroissant avec bonheur et habileté leurs domaines hériditaires. Charles-Quint y ajoute l'Espagne, qui est unie par des combats séculaires contre les Sarrasins et plus tard par le gouvernement commun de Ferdinand et d'Isabelle. Il brise le pouvoir des Cortès et s'installe en

---

[54]) Voir par exemple Gierke, *Deutsches Genossenschaftsrecht,* 1881, vol. III, p. 637 et suiv.

[55]) Voir sur cette théorie Gierke, *Johannes Althusius,* 1902, p. 231.

monarque absolu. L'Etat national est une des grandes idées de la politique d'alors. Dante et Pétrarque rêvent d'une grande Italie.

Mais il n'y a pas seulement le phénomène de la consolidation; il y a aussi le désagrègement qui fait naître des Etats à tendances souveraines. Des parties du corps féodal se détachent de l'ensemble, luttent pour une indépendance de fait et se façonnent, à l'exemple des grands empires, en Etats homogènes. Nommons les cantons suisses, les villes italiennes, les villes libres de l'Empire germanique, telles que les cités de la Hanse. Ces pays, qui viennent à présent jouer leur rôle sur la scène du monde, prétendent à une même souveraineté que les royaumes. Ils sont des res publicae, des civitates et affirment une summa potestas.

Mais le mouvement des nationalités ne se manifeste pas seulement comme une force inconsciente qui dirige les événements de l'histoire. Il se traduit aussi dans la doctrine diplomatique et y trouve mainte expression raisonnée.

Lorsqu'en 1307 un traité conclu à Pontoise entre l'Eglise de Lyon et Philippe le Bel établit le droit supérieur de la couronne sur la ville, le roi de France ordonne la consultation des habitants par un clerc du chapitre qui doit parcourir la région [56]).

En 1464, lors des conférences de Thorn, le savant Jacques de Szadek défend ainsi le droit des Polonais de Poméranie et de Prusse royale de faire retour à leur patrie : « La Poméranie, les terres de Culm et de Michalow étaient habitées et gouvernées par des Polonais qui avaient donné, en leur langue, des noms aux montagnes, rivières, villes et villages, bien avant l'existence et l'établissement de l'Ordre teutonique. » « La noblesse, les bourgeois et sujets de toute espèce desdites terres, ne pouvant supporter le gouvernement tyrannique, oppressif et usurpateur des grands maîtres, étaient retournés à leurs droits antérieurs et originels, obéissant en cela aux lois divines et humaines. » Szadek en appelle ici au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Il appuie encore sa revendication par l'argument des frontières naturelles : « Il résulte de la position et de la figuration géographique de ces provinces qu'elles

---

[56]) Blagoyévitch, *Le principe des nationalités et son application dans les traités de paix de Versailles et de Saint-Germain*, 1922, p. 33. Voir là-bas une série d'autres exemples.

ont nécessairement et de tout temps fait partie du royaume de Pologne » [57]).

Il faut citer ensuite le refus solennel des Etats de Bourgogne, en 1526, après la paix de Madrid, d'être séparés de la France. « Il est fondé en droit, déclare François Ier pour confirmer leur protestation, qu'on ne peut nulles villes ou provinces contre la volonté des habitants et sujets transférer en autre, sinon par leur consentement exprès » [58]).

Rappelons enfin que Henri II, avant d'annexer Metz, Toul et Verdun, consulte les habitants. L'évêque de Verdun explique à ses sujets : « Que le roi de France est venu comme libérateur, qu'il veut traiter les bourgeois comme de bons Français et que, bien éloigné d'user de mesures de rigueur, il en appelle au vote libre du peuple » [59]).

3. *Les manifestations de la Souveraineté*

a) — § 18

Le respect du monarque étranger

Le respect de la souveraineté peut s'exprimer dans des formes diverses. Considérer le monarque étranger, qui est le symbole vivant de son Etat, comme personne inviolable, entourer son accueil de cérémonies empreintes de déférence et marquer ainsi qu'il est le pair du prince territorial, ce sont là des marques d'égard témoignées à la liberté d'un autre pays.

Le monarque est-il personne inviolable à l'époque dont nous retraçons l'histoire? Il faut rappeler ici deux cas historiques.

Lors de son retour de Terre Sainte, Richard Cœur de Lion est emprisonné par Léopold d'Autriche et mis entre les mains de l'empereur. C'est un geste de vengeance personnelle, car il n'existe pas d'état de guerre entre les deux parties. On voit alors Philippe Auguste et Jean sans Terre se livrer à un marchandage singulier. Tous deux offrent des sommes considérables pour que le roi captif soit maintenu dans ses chaînes ou leur soit livré. En fin de compte

---

[57]) Van Gennep, *Traité comparatif des nationalités,* 1922, p. 35 et suiv.
[58]) Johannet, *Le principe des nationalités,* 1918, p. 74.
[59]) Wambaugh, *A monograph on plebiscites,* 1920, p. 3.

Richard est relâché contre une rançon offerte par son peuple et après avoir rendu hommage de vassal à l'Autrichien. Lui-même semble considérer toute la cause comme une affaire commerciale et ne pas se prévaloir de son caractère inviolable. Quant au pape et à la chrétienté, ils protestent bien avec indignation; mais c'est au héros de la croisade, non à la victime d'une injustice que va leur sympathie. La conclusion s'impose : à cette époque la personne royale en terre étrangère n'est pas encore estimée sacro-sainte [60]).

Quatre siècles plus tard un progrès sensible peut être enregistré. On sait que Marie Stuart est retenue captive par Elisabeth pendant de longues années. A ce moment elle n'est plus reine. Elle est destituée; son fils Jacques VI règne en Ecosse. Et tout de même, on a un sentiment plus ou moins net en Angleterre que sa personne est intangible. Elisabeth n'est pas sûre d'elle-même. Elle s'efforce de justifier la violence qu'elle fait à la princesse étrangère par des arguments de droit et des exemples tirés de l'histoire. Elle affirme avoir emprisonné Marie « as taken by right of warre, and not to be delivered, till she gave satisfaction for usurping the Title of England and answered for the death of lord Darly (sic!) her husband, who was a native subject of England » [61]). Elle invoque une prétendue suzeraineté de la couronne d'Angleterre sur l'Ecosse. Mais elle indique son véritable motif à l'ambassadeur de France qui intervient en faveur de Marie, en avouant qu'elle s'inquiète pour sa sûreté personnelle. Il est aussi frappant qu'Elisabeth ne traduise pas son ennemie devant un jury régulier ou devant la Chambre des Lords, mais devant un tribunal institué pour le cas spécial. Marie, pour sa part, ne dévie jamais de sa thèse: « She was not subject of the Queene, but had beene and was a free and absolute Queene, and not to be constrained to appear before Commissioners, or

---

[60]) Hosack, *op. cit.*, p. 37 et suiv.; Lavisse, *Histoire de France,* III, 1. 111. — Relatons encore ce dialogue significatif qui a lieu en 1539. François Ier a invité Charles-Quint à passer par la France lors de son voyage des Pays-Bas en Espagne. Triboulet, le fou du roi : « Charles est un plus grand fou que je ne suis. » François Ier : « Pourquoi, si je lui accorde un sauf-conduit? » Triboulet : « Alors, disons François au lieu de Charles. » — Autre exemple chez Hosack, *op. cit.,* p. 117.

[61]) Camden, *The Historie of Elizabeth,* 1630, vol. I, cité par Walker, p. 170 et suiv.

any other Judge whatsoever, for any cause whatsoever, save before God alone the highest Judge »[62]). Un mouvement d'indignation se dessine à l'étranger contre les agissements de la reine d'Angleterre. Henri III fait savoir à Elisabeth par son ambassadeur Bellièvre qu'il ne lui reconnaît pas le droit de juger et de punir Marie Stuart; ce serait, dit-il, violer la majesté de tous les rois et princes de la chrétienté[63]).

Autre question : Le respect de la souveraineté se traduit-il à l'époque par des marques de déférence que se donnent les monarques? Nous pouvons l'affirmer en nous basant sur des témoignages nombreux.

En remontant jusqu'aux rapports entre Byzance et la Perse, nous constatons que l'empereur et le grand roi s'interpellent par le nom de frère. L'un est le maître de la lune dans les pays du couchant, l'autre le prince du soleil. Théodora, épouse de Justinien, donne le nom de sœur à la reine de Perse[64]).

Citons ensuite une coutume originale en Occident : Les rois de France et d'Allemagne se rencontrent de préférence en un lieu neutre. Les endroits de ce genre ne manquent pas. Car la frontière entre les deux empires n'étant pas fixée avec précision, il y a des contrées d'allégeance douteuse, et pour parer à des litiges, on les considère temporairement comme terrae nullius. Une des entrevues les plus anciennes est celle d'Ivois sur le Chiers, en 931. Le fleuve, avant de se jeter dans la Meuse, la suit parallèlement à une petite distance. Or, la Meuse tout comme le Chiers sont désignés comme limite des deux royaumes et la région médiane semble donc passer pour neutre à l'époque. Un autre lieu du même genre où s'entretiennent volontiers les rois d'Allemagne et de France est le Val d'One, entre Toul et Vaucouleurs. On aime aussi à se retrouver sur un fleuve-frontière. Une embarcation est ancrée dans le milieu du cours

---

[62]) Les auteurs dévoués à Elisabeth citent le cas de Conradin, mais sans parler de la discussion violente qui s'éleva entre les jurisconsultes de l'époque.

[63]) Mignet, *Histoire de Marie Stuart,* 1851, vol. II, p. 365 et suiv.; Nys, *Le procès de Marie Stuart et la notion du droit des gens.* Rev. de droit internat. et de lég. comp., série II, tome VII, 1905, p. 125 et suiv.

[64]) Güterbock, *Byzanz und Persien in ihren diplomatisch-völkerrechtlichen Beziehungen im Zeitalter Justinians,* 1906, p. 6.

d'eau, les princes l'accostent de part et d'autre et s'y installent pour leur colloque. C'est ainsi qu'en 921 une rencontre a lieu sur le Rhin, près de Bonn, entre Charles le Simple et Henri Ier. Il faut noter qu'à cette époque un fleuve-frontière est considéré comme neutre et n'est pas divisé en deux parts [65]). Que penser de ces coutumes ? L'idée d'une entrevue sur un bateau peut être inspirée par un souci de sécurité. Une rencontre est toujours périlleuse, l'assassinat de Jean de Bourgogne sur le pont de Montereau le prouve. Mais si les princes choisissent un point neutre sur la terre ferme, cette explication ne porte pas et une seule interprétation de leur procédé reste possible : Ils veulent éviter qu'aucun d'eux ne se rende dans le domaine de l'autre parce qu'un déplacement pareil leur semble comporter une diminution d'autonomie et de dignité. Or, manifester pareil souci est reconnaître la parité entre les monarques, la souveraineté de leurs Etats.

Passons du lieu à la forme de l'entrevue. Nous trouvons ici la même préoccupation d'éviter l'apparence même d'une primauté. Nous avons connaissance des cérémonies qui s'accomplissent en 1299 dans le Val d'One. Les rois se rencontrent à cheval, Philippe IV met d'abord pied à terre, Albert après lui, ils font quelques pas l'un vers l'autre, le roi de France ôte son chapeau, le prince allemand suit son exemple, puis tous deux se donnent l'accolade aux yeux de tous [66]). C'est, avec une légère concession faite à la dignité impériale, un salut entre pairs. La rencontre de Henri VIII et de François Ier dans le camp du Drap d'Or est empreinte du même scrupule d'assurer des honneurs d'une équivalence parfaite à chacune des parties. Enfin le geste de Charles-Quint qui provoque François Ier en duel, n'est-il pas le franc aveu qu'aucun des deux rois n'est inférieur à l'autre par son origine?

b) — § 19

L'illégalité de l'intervention

Dans tous les cas historiques dont nous venons de faire mention, l'hommage est rendu au titulaire visible du pouvoir. Mais le

---

[65]) Michael, *Die Formen des unmittelbaren Verkehrs zwischen den deutschen Kaisern und souveränen Fürsten*, 1888, p. 17 et suiv.

[66]) Michael, p. 36, *l. c.*

respect peut aussi être témoigné, dans une forme plus abstraite, à l'Etat comme tel : On reconnaît son autorité, le territoire qu'il régit, la constitution d'où il tire sa force vitale. On s'abstient par conséquent de toute entreprise capable de diminuer son pouvoir établi. On n'attaque pas son intégrité. En un mot, on ne commet pas d'intervention.

Ce principe ne peut être pleinement réalisé qu'à une époque où les peuples sont sédentaires. Il est, en effet, d'une observation difficile quand les gouvernements fonctionnent parmi des tribus en migration et, de ce fait, dans des limites flexibles. La souveraineté ne s'impose que lorsqu'elle a nettement pris corps dans l'espace.

Etudions les faits qui nous sont transmis par l'histoire.

Voici d'abord un événement qui dénote une incompréhension totale du principe. Quand Richard Cœur de Lion part pour la croisade, il fait pendre voleurs et brigands aux alentours de Messine et les chroniqueurs le célèbrent pour avoir rendu égale justice aux étrangers comme aux indigènes [67]). Henri II d'Angleterre commet, à son tour, une intervention injustifiée lorsque, persécutant Thomas Becket dans la grande lutte entre l'Eglise et la Royauté, il demande à Louis VII de ne pas donner asile à l'archevêque fugitif. La réponse du roi de France est tout à fait digne : Il préservera le malheureux comme la prunelle de ses yeux et remplira les devoirs de l'hospitalité comme ses prédécesseurs; car cette belle coutume est une gloire de la couronne de France [68]).

Une conception tout à fait correcte domine François Ier quand il demande en 1521 à douze cantons suisses de l'autoriser au recrutement de mercenaires parmi leurs populations. Les deux parties estiment avec raison que la levée de troupes, étant un acte de souveraineté, ne peut être faite par une puissance étrangère qu'avec l'agrément du pouvoir territorial. La célèbre capitulation de 1535 entre François Ier et Soliman II stipule que des consuls français doivent rendre la justice en Turquie dans les litiges entre leurs nationaux. L'exécution de la sentence appartient aux autorités du pays, mais doit être accordée sur la demande de l'ayant droit. D'autre part, l'instruction criminelle contre des citoyens français et

---

[67]) Walker, p. 115, *l. c.*
[68]) Lavisse, *Histoire de France,* III, 1, p. 50 et suiv.

la procédure civile qui se déroule entre nationaux des deux pays sont entourées de garanties sérieuses [69]). Un traité de commerce de 1629 entre la France et la Russie exempte à son tour les procès entre les sujets français de la juridiction du tsar [70]). C'est toujours la même idée : Une diminution du pouvoir souverain suppose une renonciation volontaire.

Un autre cas : Henri IV délègue en 1603 son ministre Sully comme ambassadeur extraordinaire et avec une suite nombreuse à la cour de Londres. Or, une querelle ayant éclaté entre des gentilshommes des deux pays et un sujet de Jacques Ier y ayant perdu la vie, Sully condamne à mort l'un des meneurs qui se trouve dans son escorte et le livre au juge anglais pour l'exécution de la sentence. Mais l'ambassadeur ordinaire de France attaché à la cour de Londres proteste auprès de Jacques et obtient de lui la grâce du coupable. Henri IV, à son tour, désapprouve l'attitude de Sully : Le roi d'Angleterre, pense-t-il, n'avait pas de juridiction sur la suite de l'ambassade; il fallait donc surseoir à l'exécution du jugement et invoquer la grâce du roi de France [71]). Résumons : Malgré la divergence d'avis sur le pouvoir d'exécution de la justice anglaise, on est unanime sur un point : Le représentant du roi très chrétien, tout en ayant qualité pour prononcer un jugement, ne peut agir par la force en terre anglaise. C'est un principe établi et il ne faut donc pas s'étonner qu'une tempête d'indignation s'élève en Europe, quand Christine de Suède, qui n'est même plus reine, fait exécuter son favori, Monaldeschi, par ses propres gens dans le château de Fontainebleau.

Une ingérence n'est pas illicite quand elle est consentie. Ainsi dès avant les croisades la Turquie reconnaissait à la France un droit de protection sur la catholicité en Orient. Ce titre est formellement

---

[69]) Strupp, I, p. 11 et suiv., *l. c.* — On trouve déjà la prescription suivante dans la *Lex Antiqua* de Récarède Ier, roi visigoth d'Espagne à la fin du VIe siècle : « Cum transmarini negociatores inter se causam haberent, nullus de sedibus nostris eos audire praesumat, nisi tantum modo suis legibus audiantur apud telenarios suos » (leurs juges nationaux). De même le *Fuero juzgo,* la traduction castillane du *Forum Judicum* qui date de la seconde moitié du VIIe siècle. Cf. Nys, *Origines du droit international,* 1894, p. 287.

[70]) Flassan, II, 425, *l. c.*

[71]) Flassan, II, 219 et suiv., *l. c.*

reconnu dans les capitulations de 1673, de 1740[72]) et dans le traité de Berlin de 1878[73]).

c). — § 20

Les privilèges des ambassadeurs et des consuls

Le respect de la souveraineté trouve encore une expression frappante dans les garanties et honneurs dont jouissent les envoyés diplomatiques.

Tout d'abord il est utile de fixer l'époque où les ambassades deviennent des institutions permanentes[74]). Car dès ce moment leurs privilèges s'affirment avec une autorité particulière.

C'est en Italie que ce progrès s'accomplit en premier lieu. Les villes commerçantes qui se trouvent en plein essor établissent entre elles et avec le pape des représentations durables. L'ambassade permanente la plus ancienne est celle que Francesco Sforza entretient auprès de Cosme de Médicis au milieu du XVe siècle[75]). Puis Venise crée pareille organisation sur une large échelle[76]). On imite son exemple dans la péninsule et bientôt la coutume se répand jusqu'en Europe centrale et occidentale[77]). Louis XI établit des missions à demeure auprès des cours de Bourgogne et d'Angleterre. Ferdinand le Catholique, François Ier, Henri IV de France et Henri VII d'Angleterre font beaucoup pour consolider la pratique nouvelle. Charles-Quint et ses successeurs installent même des légations ordinaires auprès du sultan. Cette évolution s'explique par la circonstance que les Etats qui, à la fin du moyen âge, ont resserré les liens de leur vie intérieure et sont devenus des organisations solides, entrent dès cette heure en rivalité croissante avec leurs égaux. Il s'agit alors d'exercer une surveillance mutuelle, de garder un con-

---

[72]) Articles 32, 33. Strupp, I, 55.

[73]) Article 62, Strupp, I, 221.

[74]) Voir Nys, *Les commencements de la diplomatie et le droit d'ambassade jusqu'à Grotius.* Rev. de droit internat. et de lég. comp. Tome XV, 1883, p. 577 et suiv. Tome XVI, 1884, p. 55 et suiv.

[75]) Hill, *l. c.*, vol. II, p. 154.

[76]) Hill, *l. c.*, vol. I, p. 296 et suiv., 359 et suiv.

[77]) Voir sur les débuts de l'institution en Allemagne, Menzel, *Deutsches Gesandtschaftswesen im Mittelalter,* 1892, § 24.

tact de tous les instants avec les alliés et adversaires, pour conserver l'équilibre de la constellation européenne et se garantir contre une attaque brusquée [78]).

Après cette note historique, passons au statut des légations.

L'inviolabilité de l'envoyé diplomatique, maxime courante depuis la haute antiquité, se voit aussi reconnue au moyen âge [79]). La Lex Salica demande un wergeld de 1800 solidi pour le meurtre d'un ambassadeur; les lois des Alamans, des Saxons, des Lombards, des Frisons promulguent des règles similaires. Le Coran statue « que l'envoyé ne peut recevoir qu'un bon traitement évident ». Nous savons que dans les rapports de Byzance et de la Perse l'envoyé diplomatique est considéré comme une personne sacro-sainte, et que cette norme est respectée même en cas de guerre [80]). Les rois des Ostrogoths, Théodat et Totila, professent en ce point l'ancienne doctrine romaine [81]). L'Eglise tire une conséquence originale du caractère inviolable : Quand un ambassadeur adressé au Saint-Siège se trouve être excommunié, le pape a coutume de le relever de la censure pour toute la durée de sa mission, de façon cependant que l'anathème reprend force et vigueur, une fois l'ambassade terminée [82]). Lorsque l'empereur grec emprisonne les émissaires de Barberousse en 1187 à Constantinople, le chroniqueur Geoffroy de Vinsauf condamne ce procédé avec indignation, comme violant les lois consacrées chez les Anciens et même chez les barbares par la coutume et l'honneur [83]). Christine de Pisan dit au XV[e] siècle : « Je te dy ainsi que de droit escript, les ambassadeurs ou legaulx ont partout privilège d'aler seurement eulx et leurs choses et, depuis que au roy vont, n'appartient à nul homme des siens les empeschier » [84]).

Des sauf-conduits sont accordés dans mainte circonstance aux ambassadeurs. La coutume en doit être courante du moment que déjà l'épopée de Gudrun nous montre le roi Hagen d'Irlande promettre paisible et sûr passage aux hérauts du roi Hettel, qui

---

[78]) Hill, *l. c.*, vol. II, p. 308 et suiv.
[79]) Nys, *l. c.*, tome XVI, p. 169.
[80]) *Digeste. De legationibus*, 50, 7, 18.
[81]) Walker, p. 73, *l. c.*
[82]) Nys, *l. c.*, tome XVI, p. 171.
[83]) Walker, p. 115, *l. c.*
[84]) Nys, *Origines du droit international*, 1894, p. 339.

viennent demander la main de la princesse Hilde. Notons l'un des nombreux exemples que fournit l'histoire : Henri IV assure en 1111 à Pascal II que les ambassadeurs du Saint-Siège allant vers la cour d'Allemagne seront entourés de sa protection royale.

Un Etat tiers a-t-il l'obligation de respecter les diplomates étrangers qui traversent son territoire pour se porter dans un autre pays? Pareille règle n'est pas encore admise. Les rois lombards saisissent des messagers du pape dépêchés vers l'Empire des Francs et s'emparent de leurs papiers. Henri VI fait arrêter un agent grec en voyage et donne l'ordre de lui crever les yeux. Le Conseil de Francfort avertit en 1464 son ambassadeur à Vienne qu'il ne doit pas revenir par la Bavière et la Souabe où un guet-apens lui est dressé. La reine de Hongrie traque le maréchal Saint-André, qui revient d'une mission accomplie pour Henri II à la cour de Londres. L'emissaire de Sélim II, adressé au roi de France, est retenu à Venise. Louis XIII condamne ces procédés. Il reproche aux Génois d'avoir violé le droit international en condamnant à mort par contumace Claude Marini, leur compatriote, son ambassadeur en Savoie[85]). Mais cette conception est isolée, il faut en convenir. Un roi pense notamment ne devoir aucun égard à un négociateur dont le mandat lui est hostile. Gontran, roi des Burgondes, fait capturer Ebergisel, qui doit transmettre un message de la reine Brunehaut à Récarède, souverain des Visigoths, et veut le faire mettre à mort, le croyant chargé de mener une intrigue dangereuse contre la Bourgogne auprès des fils de Gondovald[86]).

Quand une guerre vient à éclater, le belligérant a l'obligation de renvoyer indemne l'ambassadeur de la partie adverse qui se trouve encore dans son territoire. C'est du moins la conception qui prévaut en Occident; elle fait contraste avec la coutume turque de garder le diplomate étranger comme otage[87]).

Il résulte de l'inviolabilité que l'ambassadeur qui commet un crime ne peut être puni.

Cette conséquence n'est pas encore reconnue aux premiers siècles du moyen âge : L'ambassadeur commet-il un acte d'hostilité

---

[85]) Flassan, *l. c.*, 1811, tome II, p. 363 et suiv.

[86]) Menzel, *Deutsches Gesandtschaftswesen im Mittelalter,* 1892, p. 192-3 ; Walker, p. 184, *l. c.*

[87]) Menzel, p. 190, *l. c.*

contre le gouvernement du pays, essaie-t-il par exemple de corrompre des fonctionnaires, il n'est plus traité en personne diplomatique, mais en espion et perd ses prérogatives. En 1327, le comte de Flandres ordonne de noyer un clerc, chargé d'un message, qu'il prend pour un agent secret de l'évêque de Liége. Charles-Quint tente de justifier le meurtre d'ambassadeurs français en élevant contre eux une accusation semblable. D'autres crimes encore sont poursuivis : Manegold, messager de Conrad II, est retenu captif à Constantinople pour avoir dérobé une relique. On va jusqu'à incarcérer des diplomates ecclésiastiques pour le seul fait, réputé illicite, d'avoir paru en armes [88]).

Avec le temps s'affirme une conception plus large du caractère sacro-saint. Au XVI[e] siècle, on voit triompher le principe que l'ambassadeur peut bien être éloigné du pays, mais non traduit devant le juge, pour avoir agi contre la sûreté de l'Etat. En 1632, le gouvernement français reproche au ministre espagnol, marquis de Mirabel, d'avoir semé la discorde entre le monarque et son frère, Gaston d'Orléans. Il lui enjoint de quitter le royaume sans retard ; mais l'ambassadeur jouira de tous les égards que sa situation réclame [89]) et aura même l'autorisation de s'arrêter à Orléans, si des affaires urgentes le retiennent en France. La règle s'applique même au crime, qui constitue l'attentat le plus grave et semble tout particulièrement justifier une répression sévère : la félonie. Le messager que Marie Stuart, déjà captive, délègue auprès d'Elisabeth, l'évêque de Ross, prend part à la conjuration du duc de Norfolk. Le duc est mis à mort. Mais que faire de l'évêque? Les jurisconsultes anglais font valoir qu'il n'est pas mandataire d'une princesse régnante, et affirment de plus qu'il a encouru la perte de son privilège par le forfait commis [90]). Henri IV soutient une même thèse dans le cas de Bruneau : Un diplomate, pense-t-il, qui agit en traître, se place lui-même hors du droit des gens. Le magistrat anglais Coke émet un jugement similaire. Mais le King's Attorney donne une appréciation plus modérée en 1615, n'admettant le droit de punir que dans le seul cas où l'ambassadeur attente

---

[88]) Menzel, p. 190-1, *l. c.*

[89]) Flassan, *l. c.*, III, 9 et suiv.; autre exemple, III, 17 et suiv.

[90]) Hosack, *op. cit.*, p. 232.

aux jours du monarque. Notons qu'Elisabeth et Henri IV ne touchent pas aux coupables. Du reste l'Angleterre a de bonnes raisons pour se montrer conciliante. Car, ainsi que l'évêque de Ross le fait valoir habilement au cours de sa défense, des ambassadeurs anglais, qui ont ourdi des conjurations à l'étranger, Throckmorton en France, Randolph et Tamworth en Ecosse, ont été respectés dans leur personne et simplement renvoyés au delà des frontières. Il est d'autres cas significatifs. En 1584, l'ambassadeur espagnol Mendoza est épargné lorsqu'il fomente, avec d'autres, une conspiration pour destituer Elisabeth. De même, en 1618, l'ambassadeur espagnol à Venise, le marquis de Bedmar, se voit respecté dans une situation analogue. Ces gestes sont décisifs et inaugurent une coutume stable [91]).

L'hôtel d'ambassade est inviolable, lui aussi. Aucun acte d'autorité ne peut y être accompli par le pouvoir territorial. En particulier, la contrainte religieuse ne saurait franchir les portes de la maison.

Le droit de chapelle est reconnu; l'ambassadeur peut, avec sa suite, célébrer le culte d'après ses coutumes nationales. Lorsque Philippe II voulut contester ce privilège à la légation d'Elisabeth, l'affaire fit grand bruit.

Il est inadmissible d'abuser de la franchise d'hôtel pour donner asile à des malfaiteurs. C'est une règle consacrée. Mais un point reste douteux : Les autorités territoriales peuvent-elles employer la force pour saisir le criminel ou doivent-elles négocier l'extradition avec le gouvernement dont dépend l'ambassadeur? Voici un cas très discuté qui date du XVI[e] siècle : Quelques Vénitiens, qui sont accusés de félonie par leur gouvernement, cherchent un refuge dans l'ambassade de France. Le Conseil des Dix demande leur extradition, mais le ministre de François I[er] oppose la franchise de son hôtel. Le Conseil, niant l'existence d'un droit d'asile pour le cas de traîtrise, fait placer deux canons devant les portes et menace d'employer la force. L'ambassadeur cède, il livre les coupables qui sont mis à mort. François I[er] se plaint amèrement de cette violation du droit des gens et de l'injure faite à son ministre; aussi refuse-t-il

---

[91]) Walker, *l. c.*, p. 176 et suiv.; Nys, *Les commencements de la diplomatie et le droit d'ambassade jusqu'à Grotius*. Rev. de droit internat. et de lég. comp. Tome XVI, 1884, p. 179, 183.

pendant deux mois de recevoir le représentant de Venise à sa cour. Finalement le diplomate arrive à l'apaiser par la déclaration que dans le cas inverse il aurait arrêté le traître au roi dans son ambassade pour le livrer aux juges de France et qu'il aurait été sévèrement puni par son gouvernement s'il avait pris une attitude différente. Il est un deuxième cas dans lequel un autre principe, l'inviolabilité du personnel d'ambassade, est en jeu à côté de la franchise d'hôtel. En 1601, à Valladolid, des gens de la légation française tuent deux Espagnols dans une rixe. Là-dessus l'hôtel du ministre de France, comte de Rochepot, est soumis à une perquisition; plusieurs personnes qui sont attachées à l'ambassade, entre autres le neveu du comte, sont arrêtées et conduites en prison. La France proteste avec énergie, le pape intervient alors en médiateur et les captifs lui sont remis [92]).

Le respect de la souveraineté se traduit encore par les honneurs qui échoient à l'envoyé diplomatique. Sa réception solennelle par le roi ou le Conseil républicain manifeste la reconnaissance d'une parité de rang. Aussi les cérémonies sont-elles réglées avec beaucoup de soins dès les premiers siècles du moyen âge, surtout à Byzance [93]), à la cour de Théodoric et à Venise [94]). Il est une question épineuse entre toutes : Est-il un ordre que les ambassadeurs doivent observer entre eux quand ils se rencontrent à une cour ou dans un congrès? Nombreux et souvent bien surannés sont les conflits de préséance à l'époque [95]). Mais on peut affirmer une chose, c'est que, abstraction faite d'une primauté du pape et de l'empereur, jamais on ne voit s'établir entre monarques un privilège durable. Après l'abdication de Charles-Quint, Philippe II refuse même de céder le siège d'honneur traditionnel à l'empereur d'Allemagne. De là naît une controverse qui trouble pour plus d'un siècle la paix des cours européennes. Les négociations de Boulogne entre Elisabeth et Philippe III, en 1599 et 1606, sont brisées parce que les Anglais

---

[92]) Flassan, II, 6 et suiv., *l. c.*

[93]) Gelzer, *Byzantinische Culturgeschichte,* 1909, chap. IV; Hill, *l. c.,* vol. I, p. 207 et suiv.; voir d'autre part le récit, sujet à caution, de Luitprand, p. 183.

[94]) Gelzer, *Byzantinische Culturgeschichte,* 1909, p. 48, 1 et suiv.; Hill, *l. c.* vol. I, 1911 p. 40, p. 297.

[95]) Nys, *Origines du droit des gens,* 1894, p. 330 et suiv.

réclament la préséance et que les Espagnols rejettent cette revendication. Les Suédois ne voulant céder le pas aux Français lors du congrès de Westphalie, il faut organiser des conversations distinctes à Munster et à Osnabruck pour éviter la rupture entre les alliés [96]). C'est tout au plus si l'on admet parfois que les royaumes ont le pas sur les républiques. Mais ce principe même ne peut se maintenir. Venise est placée au même rang que les têtes couronnées parce qu'elle possède le royaume de Chypre ; à Munster les Provinces Unies sont mises sur le même pied que les monarchies, et l'Angleterre de Cromwell n'est pas reléguée à une deuxième place [97]).

A côté des ambassades se développent les consulats [98]). Ils ont pour tâche de sauvegarder les intérêts d'un Etat en terre étrangère et très souvent d'y exercer la police et la juridiction sur ses nationaux. Ils surgissent à partir du moment où les croisades frayent la route aux rapports de commerce entre l'Europe et l'Asie et où les villes du monde occidental fondent des établissements dans les régions du Levant, surtout en terre musulmane. Les consulats dotés d'un droit de police et d'une juridiction propre constituent un empiètement sur la souveraineté territoriale. De ce chef ils ne sont conciliables avec le droit des gens que s'ils sont basés sur une concession de l'Etat dont ils restreignent le pouvoir. En d'autres termes, les consulats doivent être établis par des traités, ainsi qu'ils ont été passés par Venise en 1238 avec l'Egypte, en 1356 avec Tripoli. Citons aussi les conventions de Gênes et de Venise avec Mahomet II en 1453 et 1454. Une célébrité particulière s'attache à la capitulation signée en 1535 entre la France et la Porte ; elle a servi de modèle à maintes tractations ultérieures [99]).

d). — § 21

Le droit de la guerre et la neutralité

On trouve, dans les lois de la guerre, des traditions multiples qui rendent hommage à la souveraineté de l'Etat ennemi. Tout acte

---

[96]) Voir sur les nombreuses controverses de cérémonial, Hosack, *op. cit.*, p. 221 et suiv.

[97]) Hill, *op. cit.*, II, 592.

[98]) Salles, *L'institution des consulats, son origine, son développement au moyen âge, chez les différents peuples*, 1898.

[99]) Nys, *Origines du droit des gens*, 1894, p. 330 et suiv.

chevaleresque, tout acte de modération est un témoignage de respect à l'adversaire.

Pendant les guerres qui accompagnent la migration des peuples, la fureur des combats est mitigée par les enseignements de la religion nouvelle. Le barbare apprend à respecter le chrétien dans l'ennemi vaincu[100]). Ambroise, Epiphane, Séverin élèvent leur voix pour protéger les prisonniers contre un traitement cruel et persuadent bien souvent aux rois germaniques de les affranchir. Il y a un abîme entre l'idée atroce d'Alboïn, roi des Lombards, de former le crâne du roi des Gépides en une coupe de festin et l'ordre d'Alaric, lors de la conquête de Rome, d'épargner ceux qui se sont réfugiés dans les églises[101]). On raconte qu'Attila, le roi des Huns, rebroussa chemin devant les murs de Rome, quand Léon le Grand vint à sa rencontre en portant la croix. C'est peut-être une légende. Mais le fait à lui seul que pareille tradition ait pu prendre naissance prouve l'autorité que déployait l'idée chrétienne dans les guerres de l'époque[102]).

La conception de la guerre juste est vivante. Les trois cantons suisses de la première heure et Zurich proclament dans leur acte d'alliance avec Glaris, en 1352, qu'ils ne prêteront secours au nouvel associé que pour une bonne cause et se réservent le droit d'examen[103]).

---

[100]) Orose, *Histoire contre les païens,* V, 1, 2. — Augustin, *Cité de Dieu,* I, chap. 7.

[101]) Augustin, *l. c.,* I, chap. 1 et 7. — Montesquieu, *Esprit des lois,* XXIV, 3. « L'on doit au christianisme, et dans le gouvernement un certain droit politique et dans la guerre un certain droit des gens, que la nature humaine ne saurait assez reconnaître. C'est ce droit des gens qui fait que, parmi nous, la victoire laisse aux peuples vaincus ces grandes choses, la vie, la liberté, les lois, les biens et toujours la religion. »

[102]) Cf. Jacob, *L'idée des Japonais d'autrefois sur le droit international public.* Rev. de droit internat. et de lég. comp. Série II, tome 16, 1914, p. 183 et suiv.

[103]) « Wer aber dez uns die vorgenan. Eidgnoss von Zurich von Ure von Switz und von Unterwalden gemeinlich oder den merteil under uns duchte und uns uff den eid erkandin, das der gebrest und du Sach, dar umb dan die vorgen. unser eidgnoss von Glarus gemant hettin, als ungerecht und als unredlich wer, dar umb sulent si uns dann gehorsam sin und sich davon lassen wisen an allen furzug, durch das sie und ouch wir von kleinen und unredlichen sachen dester minr in gross Krieg und gebresten komen. »

Il est une obligation de déclarer les hostilités avant de saisir les armes[104]). Déjà dans l'épopée des Nibelungen le roi de Danemark annonce le combat à Gunther et l'engage à rassembler ses amis. A Florence une cloche de guerre, appelée Martinella, sonne nuit et jour pendant tout un mois avant l'ouverture de la campagne, pour donner à l'ennemi le temps de se préparer. La paix de l'Empire, décrétée par Frédéric Barberousse à la Diète de Nuremberg, en 1187, édicte l'obligation d'avertir l'adversaire trois jours avant la prise d'armes. Quelques villes italiennes ont coutume d'envoyer à l'ennemi un gantelet taché de sang. Charles le Gros signifie au roi d'Angleterre qu'un certain jour il entrera dans son pays et lui livrera bataille. En 1339, Edouard III dépêche un héraut d'armes en France pour notifier son intention d'entrer en guerre. « Le roi de France entendit volontiers et accepta le jour. Si s'en retourna le héraut devers ses seigneurs, bien revêtu de bons manteaux fourrés, que le roi de France et les seigneurs lui donnèrent pour les riches nouvelles qu'il avoit apportées, et recorda la bonne chère que le roi lui avoit faite, et tous les seigneurs de France »[105]). Louis XI reçoit un semblable avertissement d'Edouard IV, la République Vénitienne de Louis XII. Une guerre non déclarée passe pour une félonie[106]).

Nous savons que parfois même la rencontre est réglée d'avance. Le jour et l'endroit sont fixés. Quand on en est là, il n'y a qu'un pas à faire pour arriver au combat singulier. Edouard III propose à Philippe de Valois de trancher leur compétition à la couronne de France par un duel de cent contre cent chevaliers. Le roi d'Aragon et Charles d'Anjou conviennent d'un procédé semblable pour décider lequel d'entre eux possédera la Sicile.

La coutume de la déclaration de guerre se maintient jusqu'au XVIe siècle. Norris dénonce les hostilités au nom de Marie d'Angleterre à Henri II de France. En 1595, sur la frontière espagnole, des

---

[104]) Voir le *Fuero viejo* de Castille; le décret de Jacques Ier d'Aragon au Cortès de Huescas en 1247; Philippe de Beaumanoir, *Coutumes de Beauvoisis,* ch. LIX. Ces sources sont citées chez Nys, *Les origines du droit international,* 1894, p. 83 ; *Le droit de la guerre et les précurseurs de Grotius,* 1882, p. 105 et suiv.

[105]) Froissart, *Chronique.* Livre I, partie I, c. 90, *l. c.*

[106]) Laurent, *l. c.*, VII, 259-260; Nys, *Origines du droit international,* 1894, p. 178 et suiv.

hérauts de Henri IV donnent un même avertissement à Philippe II [107]).

Pareil procédé implique le respect de l'adversaire [108]). Mais une autre considération s'ajoute : Nous avons déjà insisté sur le point que les guerres du moyen âge ont pour fin habituelle de vider un point litigieux de droit féodal. La guerre est un procès. La déclaration de guerre joue par conséquent le rôle d'une action en justice. Avant sa campagne de 1537, François Ier cite Charles-Quint, comte de Flandre et d'Artois et vassal rebelle, devant sa cour féodale de Paris.

L'Angleterre admet qu'en cas de guerre les commerçants de nationalité ennemie, qui se trouvent dans le territoire, ne doivent être lésés dans leurs personnes et dans leurs biens, à condition que l'adversaire use du même ménagement. C'est là une norme généralement répandue parmi les nations du Nord. En 1353, dans le Statute of Staples, Edouard III consent un délai de quarante jours aux marchands ennemis pour quitter le royaume avec leurs biens. Les villes hanséatiques aiment à se faire accorder pareils privilèges. Elles obtiennent parfois la liberté de négoce dans le pays de l'adversaire pour la durée de la campagne ou du moins, comme dans une convention avec Louis XI, pour la première année de guerre [109]).

Il est une autre attitude par laquelle un belligérant peut rendre hommage au principe de souveraineté. C'est de respecter l'intangibilité du neutre. Mais, dans ce domaine, le progrès est lent, la conception peu précise [110]). Lorsque Théodoric arrête les Francs qui poursuivent les Alamans jusque dans son royaume, il le fait avec beaucoup de ménagement diplomatique et sans se prévaloir avec éclat d'un droit de neutralité. En 1309, Zurich, alors ville impériale, passe une convention avec les ducs Frédéric et Léopold d'Autriche.

---

[107]) Walker, p. 189, *l. c.*

[108]) Cette conclusion n'est pas de mise quand la guerre est déclarée en une forme blessante. Mais c'est là une rare exception. Froissart, dans sa chronique, rapporte que Charles V de France fit apporter le message à Edouard III d'Angleterre par un écuyer. Livre I, partie 2, p. 262. Par contre, la déclaration de guerre d'Edouard IV à Louis XI est un modèle de courtoisie, d'élégance et de style.

[109]) Nys, *Origines,* p. 194-5.

[110]) Nys, *Le droit de la guerre et les précurseurs de Grotius,* 1882, p. 133-134.

Les ducs s'engagent à n'introduire aucunes troupes dans une zone déterminée, voisine de la ville; Zurich, pour sa part, — et c'est là une neutralité mal comprise, — promet d'approvisionner l'armée ducale et de ne fournir aucuns vivres au comte Werner de Homberg et aux Waldstaette s'ils devaient attaquer les troupes autrichiennes [111]).

Il est significatif qu'en 1521, quand la guerre éclate entre Charles-Quint et François Ier, le cardinal Wolsey trouve urgent de mettre l'Angleterre à l'abri de la lutte par une convention expresse : Dans les terres, dans les eaux britanniques le commerce ne doit être troublé; il est interdit d'envahir, de piller le pays, de mettre le feu aux maisons et de se livrer à d'autres actes de guerre en territoire britannique; les communications avec la ville de Calais resteront libres. En 1604, au cours de la guerre entre l'Espagne et les Pays-Bas, Jacques Ier d'Angleterre prohibe toute hostilité dans la zone maritime qui entoure le royaume et assure le commerce de sa protection royale. Il faut en déduire que l'intangibilité du neutre n'est pas encore une vérité indiscutable. Nous parlerons plus tard de l'intervention anglo-française en faveur des Pays-Bas révoltés contre l'Espagne, intervention qui évite longtemps la forme d'une guerre franche contre Philippe II, mais qui fournit aux Provinces un secours efficace, inconciliable avec la neutralité [112]). Fait caractéristique : A cette époque on affirme encore le droit du belligérant de conduire son armée à travers un pays non impliqué dans la lutte et d'imposer à la population l'entretien des troupes, tant qu'elles s'abstiennent de toute violence et payent des indemnités convenables. C'est le droit de passage innocent, transitus innoxius. Honoré Bonet l'affirme à la fin du XIVe siècle. « Tous passages sans commettre mal sont octroyez de droit et de amour naturelle. » Autre application, aujourd'hui déconcertante : Les capitulations de diverses Puissances européennes avec les cantons helvétiques ne sont pas réputées inconciliables avec la neutralité suisse [113]). L'incompréhension frise parfois la naïveté : Ainsi, la reine Elisabeth, à une époque de paix entre la France et l'Espagne, incrimine Henri III d'empêcher la capture de vaisseaux espagnols par la flotte britannique dans les eaux

---

[111]) Nys, *l. c.*, p. 480.

[112]) Basdevant, *article cité* à notre annotation 46, p. 619 et suiv.

[113]) Cf. Basdevant, *l. c.*, p. 644.

françaises. On trouve rarement une conception aussi nette que celle exprimée dans le pacte de 1303 entre Philippe le Bel et Edouard Ier d'Angleterre. « Item, accordé est, que l'un receptera, ne soustiendra, ne confortera, ne sera confort, ne ayde (soit de gens d'armes, ou de vitailles ou d'autres choses quelles qu'elles soient) de sa terre ni de son pouvoir, mais défendra sur peine de corps et d'avoir, et empêchera à tout son pouvoir loyalment et en bonne foi que les dits ennemis ne soient receptez ne confortez ès terres de sa seigneurie, ne de son pouvoir, ni qu'ils en aient confort, secours, ne aide (soit de gens d'armes, de chevaux, d'armures) ançois les fera vuider dedans quarante jours après ce qu'il en sera requis » [114]). La question du caractère neutre est aussi envisagée d'une manière correcte dans plusieurs conventions de Charles-Quint avec François Ier, et surtout dans un accord de 1522 entre le roi de France et l'archiduchesse Marguerite. Venise défend à ses armateurs de mettre leurs navires au service de l'Espagne qui est en guerre avec la France. Un traité anglo-espagnol de 1604 établit qu'il n'est donné asile aux navires de guerre d'Etats belligérants que dans les seuls cas de tempête, d'avarie et de nécessité d'approvisionnement. « Commeatum ac pariter stabilitum fuit et est, ut liceat ad dictorum Principum Portus accedere, morari, ac redire cum eadem libertate, nedum cum Navibus ad usum Commercii ac Mercium convehendarum, sed etiam cum aliis suis Navigiis armatis ad hostium impetus cohibendos paratis, sive vi tempestatis appulerint, sive ad reficiendas Naves, vel ad amendum Commeatum. — Ne diutius vel in Portubus vel circa Portus, haereant vel persistant, quam illis ad Refectionem et alia necessaria paranda fuerit necesse » [115]).

En 1642, pour assurer la liberté des négociateurs, les villes de Münster et d'Osnabruck, ainsi que la route de communication entre elles, sont neutralisées [116]).

---

[114]) Nys, *Notes sur la neutralité.* Rev. de droit internat. et de lég. comp., série II, tome II, 1900, p. 480.

[115]) Walker, *l. c.*, p. 195 et suiv.; Pepy, *Les origines de l'asile maritime en temps de guerre.* Rev. gén. de droit internat. public, 1903, p. 581.

Il faut mentionner en passant l'institution du fridland dans les pays scandinaves : Les belligérants s'accordent pour reconnaître à un territoire déterminé le caractère d'asile, de sorte qu'au milieu de la lutte les étrangers et les faibles peuvent s'y réfugier. Nys, *l. c.*, p. 479.

[116]) Hill, *l. c.*, II, 593.

Il est une question brûlante et redoutable entre toutes, celle du commerce neutre en temps de guerre.

Edouard Ier exige que les Flamands arrêtent leur négoce avec les Ecossais qu'il combat. En 1295 il oblige les vaisseaux neutres mouillés dans les eaux d'Angleterre de lui donner des garanties qu'ils ne trafiqueront pas avec la France; il menace de les incendier s'ils devaient faire la tentative d'accoster un port ennemi. C'est un blocus, mais il est fictif, car Edouard Ier est incapable de barrer toutes les côtes françaises avec ses forces navales. La Suède procède de même dans sa guerre contre la Russie, en 1560. Les Etats généraux de Hollande, qui luttent contre Philippe II pour leur indépendance, déclarent fermés tous les ports de Flandre qui sont en possession du Roi très Catholique. C'est un procédé courant à l'époque.

La notion de la contrebande est diffuse. Il est des pactes qui établissent une liberté de commerce illimitée en temps de guerre, ainsi les accords du Portugal avec la Grande-Bretagne et la Hollande, en 1642, 1661. Parfois les marchandises prohibées sont réduites aux munitions de guerre, comme dans mainte ordonnance française de la marine au XVIe siècle. Le traité de Southampton, signé en 1625 entre la Hollande et l'Angleterre, est plus rigoureux : il défend d'importer des vivres, des navires et une série de métaux en Espagne. Autre exemple : En 1588 une famine éclate dans le royaume de Philippe II. Elisabeth, qui est en guerre avec le Roi très Catholique, engage la France et les villes hanséatiques à ne plus transporter de blé vers les côtes de son ennemi et menace de capturer les navires qui contreviendraient à cet ordre. En effet, la reine estime que l'importation de vivres dans les ports d'un belligérant constitue un secours illicite, un acte de contrebande. Elle invoque cette règle générale : « The right of Neutrality is in such sort to bee used, that while wee helpe the one, wee hurt not the other » [117]). Henri III déclare se plier à cette exigence. Mais les villes hanséatiques protestent; elles ne partagent pas cette manière de voir. Car, un siècle auparavant, dès 1483, elles ont stipulé avec Louis XI que chacune des parties contractantes aurait le droit de commercer librement avec les ennemis de l'autre [118]).

---

[117]) Walker, *l. c.*, p. 136 et suiv., 199 et suiv.
[118]) Cf. Basdevant. p. 644, *l. c.*

Passant à l'étude du droit de prise, nous rencontrons trois théories contradictoires. L'une d'elles permet de saisir le vaisseau et la cargaison, dès lors qu'un seul de ces deux éléments possède le caractère ennemi. « Confiscantur ex navibus res et ex rebus naves. » « La robe d'ennemi confisque celle d'ami. » C'est la théorie de « l'infection hostile ». Elle est proclamée par Charles V, François Ier et Henri III. Violemment combattue par d'autres Puissances, elle est néanmoins reprise par Henri IV. Une autre doctrine veut qu'on sépare le sort du navire et le sort des marchandises : tout objet de caractère ennemi est sujet à capture, tout objet neutre est libre. C'est la doctrine du Consulat de la Mer. Grotius rapporte qu'elle est reconnue au XVe siècle par la Hanse, l'Angleterre, la France et les Etats de l'Europe septentrionale. Cependant, au milieu du XVIIe siècle la Hollande professe la règle que le pavillon décide, c'est-à-dire que la marchandise ennemie est libre sur un vaisseau neutre, mais que la cargaison neutre est sujette à capture sur un navire ennemi. Les Provinces Unies réussissent à faire adopter leur point de vue dans des traités avec la France, l'Angleterre, l'Espagne et le Portugal [119]).

e). — § 22

La médiation et l'arbitrage

Il est à peine des institutions qui traduisent si nettement le respect de la souveraineté que la médiation et l'arbitrage. En effet, accepter les bons offices d'un tiers pour résoudre un litige par un arrangement à l'amiable, se soumettre par un accord à une sentence impartiale, c'est reconnaître sans détour qu'on traite avec un pair. Il est par conséquent d'un grand intérêt de voir ces méthodes fréquemment appliquées au cours du moyen âge [120]).

Pour dénouer un schisme, Louis VII de France et Frédéric Barberousse décident, en 1162, qu'ils se rencontreront près de Saint-

---

[119]) Nys, *Origines*, p. 233 et suiv.; Wehberg, *Das Seekriegsrecht*, 1915. Handbuch des Völkerrechts. Parties I et II, p. 15 et suiv.

[120]) La littérature, très étendue, est indiquée chez Lammasch, *Die Lehre von der Schiedsgerichtsbarkeit in ihrem ganzen Umfang*, 1914. Handbuch des Völkerrechts. Partie III, p. 23; voir aussi Novacovitsch, *Les compromis et les arbitrages internationaux du XIIe au XVe siècle*, 1905.

Jean-de-Losne, chacun accompagné de son pape, et que la question de savoir lequel des deux prétendants est régulièrement élu sera tranchée par une cour arbitrale, comprenant des juges allemands et français.

L'Angleterre énonce avec justesse la nature de l'arbitrage dans un conflit avec l'Ecosse en 1381 : « Reges Angliae et Scotiae non habent ipsis superiorem, qui possit quaestiones huiusmodi terminare; justum est et aequum quod in alium compromittant. »

Un traité entre Charles VII de France et divers cantons helvétiques stipule en 1444 : « Que les dites communautés consentent à accepter la médiation du seigneur dauphin, pour leur accommodement avec le duc d'Autriche et la communauté de Zurich. »

En 1521 François Ier, qui est en guerre avec Charles-Quint, recourt aux bons offices de Henri VIII. Suivent les conférences de Calais qui sont présidées par le cardinal Wolsey, archevêque d'York.

En 1637, Venise offre sa médiation dans la Guerre de Trente ans. Mais la Suède ne peut se résoudre à faire usage de ses bons offices; car elle lui porte rancune pour avoir intitulé la reine Christine de Sérénissime, sans ajouter le titre de Très Puissante [121]).

Fréquemment les arbitres sont chargés de tenter au préalable une conciliation entre les parties. Un traité de Milan et de quelques cantons suisses décide en 1467 : « Casu quod dicti arbitri partes amicabiliter concordare et differentias sopire per compositionem amicabilem nequirent, quod tunc controversiam ipsam cognoscant et dicant de iure, Deum semper pro oculis habendo. »

Le pape fait souvent office de médiateur au moyen âge. C'est un rôle tout naturel qui lui incombe, du moment qu'il est appelé à fonder la paix de Dieu sur terre et qu'il est reconnu, pour un temps, comme souverain maître des rois et princes. Philippe Auguste, menacé par Richard Cœur de Lion, prie le Saint-Père d'intervenir en faveur de la paix [122]). Si Charles VII réussit en 1435, au congrès

---

[121]) Hill, *op. cit.*, II, 591.

[122]) « Il manda secrètement ses barons pour prendre conseil. On lui dit: « Si vous ne traitez par l'intermédiaire de la cour de Rome, vous ne vous en tirerez pas. » Le roi de France était fin et plus rusé qu'un renard. Il comprit bien qu'il n'y avait rien autre à faire. Il appela un de ses clercs et lui bailla les reliques (de l'argent) sans lesquelles à Rome on ne réussit

d'Arras, à détacher Philippe le Bon de Bourgogne de son alliance avec l'Angleterre et à sauver ainsi la royauté française, il le doit à l'intervention d'Eugène IV et au Concile de Bâle [123]).

On fait aussi appel à des jurisconsultes éminents, tels qu'Alciatus, Jean Begat de Dijon, ou à des facultés de droit, comme celles de Bologne, Padoue, Pérouse. Fréquemment l'arbitrage se fait d'après le principe du judicium parium : des princes choisissent d'autres princes, des villes d'autres villes.

Mais le médiateur et l'arbitre le plus célèbre du moyen âge est Saint-Louis. Il entreprend avec succès la noble tâche d'assurer la paix européenne par son autorité. Ce roi, qui porte la couronne la plus puissante en Occident, s'est acquis à un tel point la vénération de ses contemporains que les princes lui soumettent leurs litiges comme à un arbitre naturel. Il tranche par deux fois la querelle que soulève la succession de Flandre et de Hainaut, il accommode le conflit entre les prétendants à l'héritage de Navarre. Il réconcilie le comte de Chalon avec le comte de Bourgogne, le comte de Bar avec Henri de Luxembourg et le Duc de Lorraine, le dauphin Guigues VII avec Charles d'Anjou et Philippe de Savoie. L'empereur grec, Michel Paléologue, le sollicite de négocier la paix entre le roi Charles de Sicile et le pape. Frédéric II invoque son jugement lorsque Innocent IV le déclare déchu de sa couronne, lançant contre lui l'excommunication de l'Eglise. Mais le conflit le plus célèbre tranché par l'arbitrage de Saint-Louis est la querelle entre Henri III d'Angleterre et ses barons [124]).

---

point, car toujours il convient d'oindre les paumes à la cour de Rome. Il n'est point besoin d'y chanter d'autres psaumes. Autrement, tout ce que peuvent dire lois ni légistes ne vaut une pomme. Telle est leur coutume, et quiconque n'est pas muni de ce genre de reliques a de la peine à passer la porte. » Cité par Lavisse, *Histoire de France,* III, 1, p. 119.

[123]) Nys, *La notion et le rôle de l'Europe en droit international.* Rev. de droit internat. et de lég. comp. Série II, tome V, 1903, p. 111 ; *Le droit de la guerre et les précurseurs de Grotius,* 1882, p. 30 et suiv.

[124]) Lavisse, *Histoire de France,* III, 2, p. 89-95 :

Joinville, *Histoire de Saint-Louis,* 1309, chapitre 137. « § 680. Ce fu li om dou monde qui plus se traveilla de paiz entre ses sousgis, et especialment entre les riches homes voisins et les princes dou royaume, si comme entre le conte de Chalon, oncle au signour de Joinville, et son fil le conte de Bourgoigne, qui avoient grant guerre quant nous revenimes d'outremer.

Il est un pays dont l'histoire est un véritable musée de traités d'arbitrage. On y trouve les pièces les plus diverses, les plus ingénieuses et les plus hardies. C'est la Suisse. L'union des cantons s'est faite par une trame de pactes fédératifs dont les nœuds sont des clauses d'arbitrage. Déjà la première ligue d'Uri, Schwitz et Unterwalden en 1291 décide : « Si vero dissensio suborta fuerit, inter aliquos conspiratos, prudentiores de conspiratis accedere debent ad sopiendam discordiam inter partes, prout ipsis videbitur expedire ; et que pars illam respueret ordinationem, alii contrarii deberent fore conspirati [125]).

4. — § 23

La lutte pour la souveraineté. L'équilibre européen

Lorsque les Habsbourg du XVe et du XVIe siècle, grâce à l'extension gigantesque de leurs domaines héréditaires, se sont acquis une supériorité vraiment écrasante et s'apprêtent à traduire en réalité tangible l'Empire magique du moyen âge, les peuples menacés courent aux armes pour défendre leur liberté. Ils font mieux, ils

---

Et pour la paiz dou pere et dou fil, il envoia de son consoil en Bourgoingne et à ses despens ; et par son pourchas fut faite la paiz dou pere et dou fil.

§ 681. Puis ot grant guerre entre le secont roy Tibaut de Champaigne, et le conte Jehan de Chalon, et le conte de Bourgoingne son fil, pour l'abbaïe de Lizeu. Pour laquel guerre appaisier, mes sires li roys y envoia monsignour Gervaise d'Ecrangues, qui lors estoit maistres queus de france, et par son pourchas il les apaisa.

§ 682. Après ceste guerre que li roys apaisa, revint une autre grans guerre entre le conte Thybaut de Bar et le conte Henri de Lucembourc, qui avoit sa serour à femme ; et avint ainsi, que il se combatirent li uns à l'autre desouz Priney, et prist li cuens Thybaus de Bar le conte Henri de Lucembourc, et prist le chastel de Liney, qui estoit au conte de Lucembourc de par sa femme. Pour celle guerre apaisier, envoia li roys monsignour Perron le chamberlain, l'ome dou monde que il creoit plus, et aus despens le roy ; et tant fist li roys que il furent apaisié.

§ 684. Dont il avint ainsi, que li Bourgoignon et li Loorein que il avait apaisiés, l'amoient tant et obéissoient, que je les vi venir plaidier par devant le roy, des descors que il avoient entre aus, à la court de roy à Rains, à Paris et à Orliens. »

[125]) Voir sur le rôle de l'arbitrage dans le développement de la confédération helvétique : Redslob, *Das Problem des Völkerrechts,* 1917, p. 280 et suiv. ; Cf. Heusler, *Schweizerische Verfassungsgeschichte,* 1920.

forment des alliances pour leur protection commune. Ce spectacle, pris en lui-même, n'a rien de frappant. Déjà dans des temps plus anciens, quand un Etat quelconque acquérait une puissance prépondérante et mettait en péril l'indépendance des autres, on voyait se former une coalition qui le tenait en respect par sa seule existence ou résistait à son élévation, par la force des armes, jusqu'à briser sa suprématie. Récemment encore, lorsque Louis XII a fait sa descente en Italie et a rompu l'équilibre entre les Etats de la Péninsule, une ligue a été formée contre lui par l'Angleterre, l'Espagne, l'Empire et les pays suisses [126]). Pareille défense collective est un mouvement naturel dicté par l'instinct de conservation. Mais ce qu'il y a de nouveau dans la levée de boucliers européenne contre les Habsbourg est que les peuples ont la conscience de lutter pour une cause de justice. Ils ne prétendent pas seulement sauvegarder leur existence, mais maintenir un droit primordial qui leur est inhérent : le droit à la souveraineté. Les peuples en péril se coalisent comme autrefois, mais un idéal commun les allie. C'est là le progrès remarquable, le phénomène qui n'est pas encore apparu dans l'histoire.

On a nommé ce grand mouvement de l'époque la lutte pour l'équilibre européen [127]). Cette formule a fait son chemin dans la diplomatie. Laurent de Medicis a été le premier à employer l'image de la balance. Il y recourut pour démontrer la nécessité qu'il y avait pour lui de se liguer avec Ludovic Sforza et Ferdinand de Naples contre la suprématie de Venise : « Lorenzo de' Medici, conoscendo, che alla Republica Fiorentina e a se proprio sarebbe molto pericoloso, se alcuno de' Maggiori Potentati ampliasse più la sua potenza ;

---

[126]) Dupuis, *Le principe de l'équilibre et le concert européen,* 1909, p. 12.

[127]) Littérature : Donnadieu, *La théorie de l'équilibre. Etude d'histoire diplomatique et de droit international.* Thèse d'Aix, 1900. Beaucoup de citations; Dupuis, *Le principe de l'équilibre et le concert européen de la paix de Westphalie à l'acte d'Algésiras,* 1909; Nys, *La théorie de l'équilibre européen.* Rev. de droit international et de législation comparée, XXV, p. 34 et suiv. ; Laurent, *l. c.*, tome X, 1865, livre I, chap. I, § 4, *L'équilibre politique,* p. 44 et suiv.; Kaeber, *Die Idee des europaeischen Gleichgewichts in der publicistischen Litteratur vom 16. bis zur Mitte des 18. Jahrhunderts,* 1907 ; De Stieglitz, *Equilibre politique Du légitimisme et du principe des nationalités,* 1894 et suiv. Citations; d'autres ouvrages sont cités par Bonfils-Fauchille, *Manuel de droit international public,* 1912, §§ 23, 248.

procurava con ogni studio, che le cose d'Italia in modo bilanciate si mantenessero, che più in una, che in un' altra parte, non pendessero »[128]). Pour nous, qui recherchons les principes de droit dans l'histoire, cette formule n'a un sens qu'à condition d'être spiritualisée. Nous ne voyons dans l'équilibre de la puissance non pas un bien en soi, un dernier but politique, mais simplement un moyen d'assurer aux Etats l'intangibilité de leur caractère souverain. Pour nous la formule ne signifie pas l'équilibre de la force, mais l'équilibre du droit.

Retraçons les événements historiques pour en dégager ensuite l'idée maîtresse.

En la personne de Charles-Quint la féerie de l'Empire universel jette un dernier éclat. Le petit-fils de Maximilien et de Marie, de Ferdinand et d'Isabelle, réunit dans sa main l'héritage d'Autriche, les Pays-Bas, l'Espagne et les domaines d'outre-mer. En possession de cette puissance mondiale, la plus formidable depuis Charlemagne, il forme le dessein de réaliser dans leur plénitude les prétentions historiques de la maison de Habsbourg, de l'Empire germanique et de la Couronne romaine. C'est ainsi qu'il revendique Naples comme ancienne propriété de la maison d'Aragon. Il réclame Milan, Mantoue et Montferrat comme fiefs impériaux. Enfin, son imagination ressuscite la fantasmagorie de la Couronne romaine : Le prince qui la possède est le maître des rois et seigneurs. Il guide les gouvernements vers leurs destinées éternelles. Il est le protecteur de la foi et le chef des peuples dans la lutte contre les ennemis de l'Eglise : les musulmans qui ébranlent les remparts de l'Europe et les hérétiques, destructeurs de la clef de voûte de l'ancien monde[129]). « Je veux, s'écrie Charles-Quint à la Diète de Worms en 1520, par suite de mon affection particulière pour le royaume allemand, et comme chef laïque de la chrétienté, rendre à l'Empire romain sa dignité et son ancienne splendeur. Je veux lui faire restituer ce qui s'en est détaché, ou ce qui lui a été enlevé. Je consa-

---

[128]) Francesco Guicciardini, 1482-1540, *Della Istoria d'Italia.* Libro primo. Ed. 1775, p. 3-6.

[129]) Bref, on peut appliquer à cette époque la parole de l'évêque de Bâle lors de l'élection de Rodolphe de Habsbourg : « Dieu bon, tiens-toi bien ferme sur ton trône éternel, et crains que Habsbourg ne le renverse. »

crerai à cela ma vie, mon pouvoir royal, ma puissance héréditaire »[130]).

Cette politique d'une haute envolée, soutenue par une force gigantesque, est un danger commun pour la liberté en Occident. Mais le Habsbourg a un ennemi dangereux qui lui barre la route. C'est François Ier. Il est considéré, à juste titre, comme le sauveur de l'Europe. Aussi lorsque le roi de France est battu à Pavie, tombé entre les mains de son adversaire et obligé de souscrire aux conditions les plus dures, la réaction ne se fait attendre. L'Angleterre prend le parti du prince humilié. Henri VIII, qui a observé jusqu'alors une neutralité avantageuse[131]) et qui a même, à un certain moment, soutenu l'empereur, tourne à présent le gouvernail. Il signe une alliance défensive avec la régente de France à Moore et promet d'intervenir pour la mise en liberté du roi captif[132]).

Mais François Ier n'est pas secouru par la seule Angleterre. Au moment de sa plus profonde humiliation, lorsque dans la malheureuse paix de Madrid il cède la Bourgogne, renonce à sa suzeraineté féodale sur l'Artois et la Flandre, livre Tournai, abandonne ses droits sur Naples, Milan, Asti et Gênes, il se voit entouré d'amis. Partout surgissent des alliés : dans les pays d'Allemagne, où les princes protestants doivent défendre la liberté religieuse, où les catholiques doivent soutenir leurs privilèges d'Etats germaniques; en Italie où il s'agit de refouler le nouvel assaut de l'autorité impériale. Le pape même se range aux côtés du roi. François Ier réussit à conclure une alliance avec Clément VII, Venise et une série de princes italiens à Cognac et signe l'année suivante, en 1527, une

---

[130]) Combes, *Histoire générale de la diplomatie européenne,* 1854, p. 107.

[131]) Lors de l'entrevue avec François Ier à Guines en 1520, il s'est fait représenter avec une balance à la main et avec l'inscription : « Cui adhaereo praeest. »

[132]) Francis Bacon, *Considerations touching a war with Spain; inscribed to Prince Charles. an. 1624.* Works, éd. 1740, vol. III, p. 513 et suiv., 519 et suiv. « It is so memorable, as it is yet as fresh as if it were done yesterday, how that triumvirate of Kinges, — Henry the eight of England, Francis the first of France, and Charles the fifth emperor and King of Spain, — were in their times so provident, as scarce a palm of ground could be gotten by either of the three, but that the other two would be sure to do their best, to set the balance of Europe upright again. »

paix éternelle avec Henri VIII. Il devient ainsi le centre du mouvement contre les ambitions démesurées de Charles-Quint.

Appuyé par tant d'amitiés nouvelles, le roi refuse d'exécuter le pacte de Madrid. Une nouvelle guerre éclate. Charles-Quint, quoique victorieux, consent à la paix de Cambrai, parce que des complications en Allemagne et en Orient le préoccupent : les conditions de Madrid sont atténuées; la Bourgogne reste à la France.

Tout de même François Ier a succombé dans la lutte. Il continue, pour cette raison, à trouver un soutien auprès de tierces puissances. En 1532, après la conclusion de la ligue de Smalkalde, il obtient l'alliance des ducs de Bavière et de Saxe, de Philippe de Hesse et de quelques autres princes d'Allemagne [133]). Il négocie avantageusement avec Henri VIII à Boulogne [134]) et avec le pape à Marseille. En 1535, il réussit enfin à gagner les Turcs et obtient un traité d'amitié de Soliman II.

La lutte continue, mais elle n'aboutit à aucune décision. Après la mort de François Ier, Henri II la reprend. Lui aussi trouve des secours en Allemagne. Il signe en 1552, à Chambord, un traité avec Maurice de Saxe et beaucoup d'Etats protestants qui craignent l'oppression des Habsbourg [135]).

---

[133]) François Ier leur écrit en 1537 : « Nullum aliud propugnaculum adversus immodestum illud immodicumque totius orbis imperium quam mutua nostra amicitia opponi posse. » Cité par Kaeber, p. 16.

[134]) « Et se dira l'occasion de l'entrevue estre pour la deffense des païs et seigneuries des dits roys, à l'encontre du commun adversaire de nostre sainte foy, le Turch,... nonobstant que leur intention peult estre de adviser pareillement comme les dits seigneurs roys pourront ennuyer et subduyre à leurs ennemys et ceulx qui vouldroient s'arroger la monarchie de toute chrestienté, et leur abatre les cornes. »

[135]) Maurice de Saxe et ses alliés publient dans la même année un manifeste pour justifier leur politique : « Sendschreiben etlicher Churfürsten, Fürsten und Stend, des Heiligen Rœmischen Reichs, darinn angezeygt sein, die ursachen, derwegen sie, und andere christliche Kœnige, Potentaten, Fürsten, Stedt und Stende zu gegenwaertigem Feldzug und Kriegsrüstung gedrungen worden. » Dem Kaiser sei es darum zu tun, « dass er unter dem Schein der gespaltenen Religion seyn eigene Domination, Nutz und Gewalt, durchdringen und erlangen mœchte. » Es gelte die Verteidigung « der alten lœblichen Libertaet des geliebten Vatterlands der Teutschen Nation gegen das beschwerliche Joch des vorgestellten viehischen Servituts und Diensbarkeit. » Es gelte die Abwehr « der so lange gepracticierten Monarchie Karls, die dann nichts Ansehnlichs neben sich leiden kann ». Cité par Kaeber, p. 18-19, *l. c.*

Lorsque, quatre ans plus tard, Charles-Quint renonce à la Couronne, aucune des deux Puissances n'est brisée. L'impérialisme des Habsbourg n'a pu fêter les triomphes qu'il rêvait. Il a subi la résistance des peuples menacés, il a été miné par le péril turc et la scission religieuse de l'Empire. C'est ainsi que l'orage se dissipe, le danger de la monarchie universelle est conjuré.

Bientôt le gigantesque Empire se disloque. Le domaine héréditaire et la Couronne impériale échoient à Ferdinand d'Autriche. Le trône d'Espagne, les colonies, Naples, Milan, la Franche-Comté, les Pays-Bas reviennent à Philippe II. Cependant, malgré le partage, il existe encore une force supérieure en Europe : Le fils de Charles-Quint est toujours le monarque le plus puissant de la chrétienté et Madrid restera, pendant un demi-siècle, le centre du monde politique.

Dans la suite, Elisabeth entre en conflit implacable avec Philippe II. Elle lui reproche d'avoir pris parti pour Marie-Stuart vers laquelle l'attirait le puissant intérêt de la religion commune, et d'avoir joué un rôle actif dans la rébellion catholique de 1569 en Angleterre. Elisabeth n'a pu oublier ces gestes hostiles, et lorsque la France, impressionnée par la grande victoire de Lépante sur les Turcs, cherche à se consolider par une entente avec le royaume insulaire, la reine accepte la main tendue.Une alliance défensive est conclue[136]). Elisabeth, pour sceller cette ligue, projette même un mariage avec le duc d'Anjou, le plus jeune fils de Henri II.

---

[136]) *Mémoires et instructions pour les ambassadeurs ou lettres et négociations de Walsingham*, Ministre et Secrétaire d'Etat sous Elisabeth, reine d'Angleterre. 1700. Lettre 97, de 1571. « La Maison de Bourgogne a toûjours eté jusqu'à ces derniers tems inferieure à l'Angleterre, et en a par consequent dépendu; mais à present qu'elle est attachée à la Maison d'Autriche, elle s'est renduë si puissante, que d'inferieure elle est devenue superieure, de bonne et paisible voisine, une Puissance dangereuse et ambitieuse; et nous en ferons l'experience si nous ne nous précautionnons au plûtôt. » — « La Maison d'Autriche est devenuë la Protectrice du Pape, et l'ennemie déclarée de l'Evangile, qu'elle travaille tous les jours à extirper : par consequent comme nous faisons profession de l'Evangile, nous devons nous opposer à elle. Entrant en Ligue avec la France nous avancerons l'Evangile non seulement ici, mais aussi ailleurs. » Cité par Laurent X. p. 148. — « And true it is which one hath written, that France and Spain are as it were the Scales in the Balance of Europe, and England the Tongue or the Holder of the Balance. » William Camden, The History of the most Renowned and Victorious Princess Elisabeth, late Queen of England. Sur l'an 1577. 3. Ed. 1675. cité par Kaeber, p. 28.

Philippe est engagé dans la terrible guerre avec les Pays-Bas. C'est une excellente occasion pour la France et l'Angleterre, qui veulent se prémunir contre la suprématie espagnole, pour affaiblir leur ennemi, sans guerre ouverte. Aussi n'hésitent-elles pas à soutenir les sujets rebelles du Roi très Catholique. Du reste, la cause des Pays-Bas est aussi celle d'Elisabeth. Car l'enjeu de la guerre est la foi, il s'agit de faire triompher la doctrine protestante. La France, pour sa part, envisage l'éventualité périlleuse que l'Eglise catholique, si elle triomphe dans les Pays-Bas, pourrait bientôt rétablir son ancienne puissance dans les territoires d'Allemagne et fondre l'Empire en une nouvelle unité.

De l'or anglais part pour les Pays-Bas. Elisabeth permet l'enrôlement de soldats dans son territoire. Le duc d'Anjou traverse deux fois la frontière avec une armée française et justifie son expédition devant le Parlement de Paris en accusant Philippe II de tendre à la monarchie universelle.

Les alliés resserrent leur union quand Philippe II revendique la succession de Portugal et s'empare du royaume et de ses colonies.

Bientôt les deux Puissances prennent une attitude plus décidée dans la guerre des Pays-Bas. Les provinces rebelles, accablées par Alexandre de Parme, invoquent l'aide de la France et de l'Angleterre; elles offrent successivement la souveraineté à l'une et à l'autre Puissance pour se soustraire au joug espagnol. Elisabeth leur envoie Leicester avec une armée. C'est la rupture avec Philippe II. Le roi équipe alors la fameuse Armada pour briser l'ennemie acharnée de la grandeur espagnole. Le grand moment est venu où il compte renouveler l'Empire universel et faire triompher la foi catholique.

L'Armada est anéantie et la brillante étoile de l'Espagne s'engloutit dans les ténèbres de l'océan.

La constellation politique, formée contre la maison de Habsbourg, se maintient sous Henri de Navarre. Lorsque le roi défend sa couronne contre le parti catholique, lorsque Philippe II gagne en France un parti puissant pour élever au trône sa fille, issue de son mariage avec Elisabeth de Valois, les anciens alliés viennent à la rescousse. L'Angleterre et les Pays-Bas pressent vivement les forces de l'Espagne. Une nouvelle et terrible lutte s'engage pour des années sur terre et sur mer. Une deuxième flotte que Philippe II envoie contre l'Irlande est détruite par une tempête. Enfin, dans la

paix de Vervins, en 1598, Henri IV réussit à faire reconnaître sa royauté par l'Espagne. Mais cela ne l'empêche de rester en amitié solide avec les Pays-Bas et de leur accorder, dans la suite, son assistance diplomatique. Aussi, lorsque dans l'armistice de 1609 les Provinces du Nord, groupées dans l'Union d'Utrecht, obtiennent la reconnaissance de leur liberté, le doivent-elles en bonne partie à sa protection royale.

Philippe II reste donc impuissant à réaliser l'œuvre surhumaine dans laquelle échoua son père. Pour la seconde fois l'échafaudage de la domination mondiale s'écroule, pour la seconde fois l'Europe fait la conquête de sa liberté.

Au XVIIe siècle la scène change d'aspect.

La splendeur de l'Empire espagnol a pâli. Philippe II a épuisé la force de ses peuples dans la lutte ardente. Il a dû céder le règne des mers à sa rivale britannique. Sa politique française ne lui a valu que mécomptes. Sa puissance, qui semblait invincible, s'est brisée contre l'héroïsme des Pays-Bas.

Cependant, lorsque la guerre de Trente ans s'allume, la dynastie autrichienne des Habsbourg, portée par le succès de ses armes, s'élève à un prestige nouveau. En 1629 Ferdinand II est au faîte de ses triomphes. Il a terrassé l'électeur palatin. Il a vaincu Christian IV de Danemark et l'a détaché de son alliance avec les Etats protestants. Les trois électeurs ecclésiastiques, le duc de Bavière, le roi d'Espagne et la ligue catholique se rangent de son côté. D'autre part, tous les pays protestants ne lui sont pas hostiles : L'électeur de Saxe est son allié, l'électeur de Brandebourg n'est du moins pas intervenu dans la guerre. Dans cette situation favorable et avec l'appui d'une armée nouvelle, formée par Wallenstein, Ferdinand II se voit assez fort pour promulguer l'Edit de Restitution et pour exiger des protestants la rétrocession des biens ecclésiastiques dont ils se sont emparés depuis la paix de Passau.

Mais en cette heure critique les protestants vaincus trouvent un sauveur. Gustave Adolphe atterrit sur la côte allemande. Il est poussé par le motif idéal de secourir ses frères de même croyance, mais aussi par le souci de sa propre sécurité. En effet, il craint que l'empereur, après avoir triomphé du Danemark, ne porte ses armes victorieuses jusqu'en Suède[137]). La bataille de Leipzig décide pour

---

[137]) Hosack, *op. cit.*, p. 192.

le roi; au commencement de l'année 1632 il est maître de l'Allemagne. Mais la chance ne lui reste pas fidèle; Gustave Adolphe trouve la mort sur le champ de bataille de Lützen. Alors Richelieu, qui n'a soutenu le roi que par des subsides et qui s'est même détourné de lui après la bataille du Lech, parce qu'il commençait à craindre son pouvoir grandissant, est forcé d'intervenir dans la guerre s'il ne veut perdre les bénéfices que les victoires suédoises ont rapportés à la France [138]). Le cardinal, qui a déjà signé, en 1630, une convention avec les Hollandais pour les engager à poursuivre la lutte avec les Espagnols, signe à Francfort, en 1633, une alliance avec Christine de Suède et les protestants d'Allemagne. Mais il hésite, même à présent, à mener une guerre ouverte et se contente d'occuper des places importantes sur le Rhin. Cependant, lorsque les Suédois sont défaits à Nœrdlingen et que l'empereur s'est réconcilié, dans la paix de Prague, avec la plupart de ses adversaires allemands par la révocation partielle de l'Edit de Restitution, Richelieu reprend les négociations avec Oxenstiern, à Compiègne, et déclare en 1635 la guerre à l'Espagne. Il le faut, car la France est dans une situation critique : si elle ne se décide à l'offensive, la Suède est perdue; si d'autre part la Suède et la Hollande font la paix, elle reste seule contre l'Espagne et l'Autriche. Pour ces puissants motifs Richelieu cherche à s'entourer d'alliances. Il se ligue avec Bernard de Weimar à Saint-Germain-en-Laye, il réussit à gagner le duc de Savoie à Rivoli, il décide les Hollandais à l'attaque. Enfin, quand l'empereur ouvre les hostilités contre la France, le cardinal signe une alliance nouvelle et plus étroite avec la reine de Suède à Hambourg.

La paix de Westphalie est le triomphe de la politique française. Tandis que les rois du XVIe siècle, de François Ier à Henri IV, se sont simplement défendus contre la suprématie autrichienne, Richelieu et Mazarin donnent le coup de grâce à l'Empire germanique. Il ne leur suffit que les Pays-Bas soient perdus pour les Habsbourg, que la Suède et la France obtiennent de larges terri-

---

138) Richelieu à Louis XIII : « Si le roy de Suède eust attendu six mois à mourir, il y a apparence que les affaires de Votre Majesté en eussent été plus asseurées. » — « La première chose à laquelle le Roi devoit tendre etait de tâcher à faire par argent, quoi qu'il lui en pût coûter, continuer la guerre en Allemagne et en Hollande », sans être obligé, « de se mettre ouvertement de la partie. » Cité par Lavisse, *Histoire de France,* vol. VI, 2, p. 310.

toires et s'enfoncent du Nord et de l'Ouest dans le corps de l'Empire, il ne leur suffit que la Suède ait dorénavant droit de siège et de vote dans la Diète germanique et que les deux royaumes alliés se portent garants de la paix de Westphalie, s'assurant ainsi un droit d'intervention dans les affaires allemandes. La vie intérieure de l'Empire doit être brisée, elle aussi. Le traité d'Osnabrück établit la quasi-souveraineté de 355 Etats d'Empire et leur donne le droit de conclure des alliances, non seulement mutuelles, mais encore avec des pays étrangers, pourvu qu'elles ne soient pas dirigées contre l'Empereur et l'Empire. La paix d'Augsbourg est renouvelée, la liberté religieuse des Etats d'Allemagne est reconnue, ce qui permet l'extension de la Réforme. La foi catholique se trouve ainsi déchirée, elle qui était l'âme de l'Empire. Le dernier lien se dénoue. L'empereur n'a plus qu'une ombre de puissance. Il gouverne une anarchie. La France a parachevé son œuvre.

Voici quelle a été la terrible lutte pour l'équilibre. Mais avant d'approfondir sa signification, jetons un regard sur la littérature.

A l'époque de Henri III, les auteurs commencent à s'occuper du problème.

Duplessis-Mornay, dans un mémoire de 1584, conjure le roi de France d'assurer la liberté des peuples en brisant la suprématie espagnole : « Les Etats ne sont estimés forts ou faibles, qu'en comparaison de la force ou faiblesse de leurs voisins; quand ils sont parvenus à s'équilibrer, il faut maintenir cette balance, sinon le plus faible est emporté par le plus fort. Or la maison d'Autriche s'est grandement renforcée et accrue, et de réputation et de pays, pendant que la France s'est affaiblie par ses guerres civiles. Le salut de la France exige que la puissance espagnole soit abaissée. Il suffit que la France prenne l'initiative de la rupture pour que tous les Etats de la chrétienté, qui ne s'entretiennent que par contrepoids et ont la grandeur d'Espagne pour suspecte, se tournent contre l'ambition déréglée de la maison d'Autriche » [139]).

Pendant la guerre de Trente ans de nombreux livres sont publiés sur le même sujet. Le duc de Rohan écrit en 1638: « Hoc fundamento nitatur, reperiri in orbe Christiano duo potentissima Regna, quae poli quasi duo sunt unde pacis et belli influentiae ad

---

[139]) *Discours au Roy Henry III sur les moyens de diminuer l'Espagnol.*

alios status delabuntur, Regnum videlicet Galliae et Hispaniae. Hispaniae Regnum, quia subito in tantam potentiam accrevit, intentionem suam, quibusvis videlicet dominandi, et in Occidente Monarchiam novam statuminandi, celare non potuit. Galliae e contra mature hoc egit, illi se ut opponeret. Reliqui principes huic vel illi, pro exigentia cuiusque status, se consociarunt » [140]). Et Réal de Curban : « Les princes, à parler en général, regardent l'Europe comme une balance dont le côté plus chargé enlève l'autre, et croient qu'afin que l'Europe soit dans une assiette solide et tranquille, il doit y avoir entre ses parties principales ce point d'équilibre, qui, empêchant qu'aucun des côtés de la balance ne penche, fait la preuve qu'ils sont dans un exact niveau. — La Maison de France et la Maison d'Autriche ont été regardées comme les bassins dans la balance de l'Europe. L'un et l'autre de ces bassins ont reçu leur branle de l'Angleterre et de la Hollande, qui en étaient comme le balancier » [141]).

A présent, dégageons une appréciation d'ensemble des événements historiques.

Les guerres du XVIe siècle et la guerre de Trente ans sont une lutte gigantesque pour une égale répartition de la puissance. Les Etats qui ont surgi du grand procès de renouvellement à la fin du moyen âge et qui, après la conquête pénible de leur unité, affirment énergiquement leur existence, montent à l'assaut contre le château-fort de la domination universelle, échafaudé par les Habsbourg. Il est vrai que le mouvement dépasse le but qu'il s'est fixé. La balance oscille, mais ne retourne pas au point d'équilibre. Elle se penche du côté opposé : La France obtient la suprématie et la conserve pendant presque deux siècles.

Or, posons la question capitale : Quelle a été la force motrice qui a suscité le combat des peuples, a ébranlé le monde européen et l'a placé sur une base nouvelle ? C'était l'instinct de conservation, dira-t-on. Vérité indiscutable, mais qui n'explique pas tout. En effet, cet instinct était renforcé par une idée de droit. C'étaient *des*

---

[140]) *Trutina Statuum Europae sive principum Christiani Orbis interesse.* Traduction d'un ouvrage français de 1638 : *De l'interest des Princes et Estats de la Chrestienté.* Pars I. Introductio.

[141]) *La science du gouvernement,* 1751 et suiv. Ouvrage cité par Nys. Revue de droit international et de législation comparée, XXV, p. 43.

nations qui luttaient pour leur existence. Elles avaient, chacune dans son pays, abattu l'Etat féodal et fondu ses débris en une couronne unique; elles avaient, en guerre avec elles-mêmes, forgé leur unité politique et morale. Elles avaient, par un acte de volonté, modelé une organisation collective et ciselé leur caractère individuel. Elles s'étaient donné une forme de vie et une âme. Depuis lors elles soutenaient le droit de conserver ces biens conquis par tant d'efforts et de souffrances. L'Etat était leur œuvre et elles affirmaient *un Droit à l'Etat.*

Si donc les peuples européens s'élevaient à l'aube des temps modernes contre la prépondérance menaçante des Habsbourg, ils défendaient leur personnalité. Ils soutenaient par les armes un droit fondamental que plusieurs siècles plus tard les hommes conquirent à titre individuel. Ils proclamaient un droit primordial de liberté. Ils demandaient à pouvoir se développer à leur guise. Ils voulaient être affranchis de toute domination étrangère. En un mot, ils voulaient être souverains.

Or, à cette époque l'affirmation de l'indépendance revêtait un caractère particulièrement élevé. Car, en même temps que la liberté politique, il s'agissait de sauvegarder un bien plus noble : la liberté de la pensée, la liberté religieuse [142]). Les princes et les villes d'Allemagne, qui avaient accepté la foi nouvelle, l'Angleterre, la Suède, les Pays-Bas combattaient pour ce prix. Ici encore la maison d'Autriche était l'adversaire naturelle. Car elle était en alliance indissoluble avec l'Eglise. Cela ne pouvait étonner. Car la Couronne

[142]) Laurent, *Histoire du droit des gens et des relations internationales,* tome IX, 1863. Les guerres de religion. Introduction. § 1. Le caractère de la lutte. — Tome X. Les nationalités. Livre I, § 1, p. 9. « Le protestantisme représente l'élément de nationalité, tandis que le catholicisme se confond avec le principe de monarchie universelle. La révolution religieuse du XVIe siècle fut une réaction de ce qu'il y a d'individuel dans la religion contre l'unité absorbante de Rome; elle réagit en même temps, au nom des nations, contre l'idée de monarchie incarnée dans la papauté. Voilà pourquoi les Etats protestants sont les organes des nationalités. C'est un bienfait dont on ne tient pas assez compte à la réforme : nous lui devons la liberté de penser et la liberté religieuse; nous lui devons encore l'indépendance des nations. » — « Touchant les dites religions, chacun demeurera franc et libre comme il en voudra répondre devant Dieu. » *Projet d'une paix de religion,* arrêté en 1578 par les Etats généraux et inspiré par Guillaume le Taciturne.

romaine, apanage des Habsbourg, était elle-même une institution de la doctrine catholique [143]).

Le dogme de la liberté remporta la victoire. La France et l'Angleterre affermirent leur indépendance au cours d'une lutte opiniâtre avec Philippe II. Par ce succès la Couronne britannique scella en même temps sa souveraineté religieuse. La paix de Westphalie confirma l'affranchissement des Pays-Bas, qui, par une culture brillante et séculaire et par un soulèvement héroïque pour la foi, s'étaient acquis un juste titre à une vie personnelle. Enfin, 1648 sanctionna l'autonomie des territoires d'Allemagne et leur donna ainsi le libre choix de leur croyance [144]).

Or, il est un phénomène d'une signification profonde que dans cette lutte pour l'individualité nationale *les peuples se coalisèrent et descendirent ensemble dans l'arène*. Ce fut *une alliance inspirée par une idée de droit*. On avait bien vu, à des époques antérieures, des nations se liguer pour conquérir un avantage politique, mais jamais encore se solidariser *pour défendre une cause de justice.*

III. L'égalité parmi les Etats

La norme primordiale de l'égalité parmi les Etats entra, vers la fin du XVe siècle, dans une phase d'actualité. Jamais, dans le passé, elle n'avait trouvé pareille occasion de faire ses preuves et de s'ancrer dans la vie des peuples.

A l'époque où les Espagnols et les Portugais font leurs grandes découvertes, au moment où la haute mer s'ouvre à la navigation et où les pays transocéaniques reçoivent leurs premiers colons, deux questions brûlantes viennent se poser : Il s'agit de savoir, en pre-

---

[143]) Schiller, *Geschichte des Dreissigjährigen Krieges.* Werke 1813. Band VI, p. 9 et suiv.

[144]) « L'intervention étrangère conduisit au morcellement de l'Allemagne. Mais du moins le mal ne fut pas sans compensation : la liberté religieuse fut consacrée par le même traité qui démembra l'empire, elle garantit aussi l'existence de la Réforme et par suite la liberté de penser; or la libre pensée n'est-elle pas la gloire éternelle de l'Allemagne? Cette gloire vaut bien celle que l'on recueille sur les champs de bataille. » Laurent, *l. c.*, X, p. 211.

mier lieu, si la mer est soumise à un maître, si elle se trouve sous la domination de tel Etat, de tel autre, ou si elle constitue un libre domaine pour le commerce et la navigation de tous les peuples. Et le second problème : Quel est le titre qui donne un droit de souveraineté sur la terre nouvellement découverte et a pour effet d'écarter d'autres prétendants? En particulier, certains Etats sont-ils privilégiés en matière de colonisation ou la concurrence est-elle libre pour tous au même degré? Les solutions à intervenir seront autant de pierres de touche révélant si le principe d'égalité domine ou non la conception des peuples.

I — § 24

La liberté des mers

Il est des peuples au moyen âge qui prétendent posséder une domination sur des zones maritimes. C'est ainsi que les Vénitiens se disent les maîtres de l'Adriatique, en invoquant le mariage symbolique du Doge avec la Mer; Fra Paolo Sarpi défend ce titre dans son ouvrage *Del dominio del mare Adriatico*. Les Génois et les Pisans réclament la souveraineté sur le golfe de Ligurie[145]), les Danois, Suédois et Polonais sur diverses parties de la mer Baltique, les Anglais sur l'Océan depuis le cap Finisterre jusqu'au cap Nord, les Portugais sur la mer de Guinée, les Espagnols enfin sur tout le Pacifique. Les peuples revendiquent, dans les régions qu'ils s'attribuent, la prérogative de barrer la navigation, de prélever des taxes sur les bâtiments de passage, de réserver ou de concéder la pêche. Ils affirment aussi le droit d'interdire tous combats dans les parages circonscrits. Or, semblables prétentions ne constituent pas de la théorie pure; elles sont bien souvent reconnues. C'est ainsi que le pape Jules II signe un accord avec Venise pour assurer à ses sujets la libre navigation sur l'Adriatique. L'empereur Frédéric III sollicite en 1478 et en 1479 la permission du Doge de transporter du blé de la Pouille à travers le golfe. Pourquoi cette condescendance? Elle s'explique par le fait que la Puissance dominatrice rend aux autres peuples le service éminent de garantir la sûreté de la navi-

---

145) Texte chez Valery. Le pape Alexandre III et la liberté des mers. Rev. gén. de droit internat. public, 1907, p. 240 et suiv.

gation et de combattre la piraterie dans les limites de sa zone. L'autorité se justifie par le maintien de l'ordre.

Au commencement du XVIIe siècle une guerre systématique est inaugurée contre la domination maritime. Ce tournant de l'histoire est marqué par le livre de Grotius *Mare liberum,* paru en 1609.

Cet assaut contre une doctrine vieillie est déjà préparé par mainte levée de boucliers au moyen âge. Un traité de 1264, entre Pise et le sultan de Tunis, statue la liberté de l'océan, et un siècle plus tard le jurisconsulte Ange de Pérouse, commentant un accord entre Venise et Gênes, proclame « que la mer et ses rivages sont communs comme l'eau et l'air, en vertu du droit de la nature et du droit des gens ». Le pape Alexandre III, prenant la défense de Guillem VII, comte de Montpellier, auquel les Génois entendent barrer la mer, écrit à la République : « Precipimus, quatenus ab huiusmodi gravaminibus et molestiis desistatis, quia non decet vos huiusmodi proprietates in mari requirere, quas paganos etiam non legimus requisisse » [146]).

Sous Elisabeth les Hollandais, sans se soucier de la prétention anglaise, organisent leur pêche dans les mers qui entourent le Royaume. Se faisant protéger par des navires armés, ils refusent de payer les droits traditionnels, reconnus jusqu'à cette époque. Jacques Ier leur rappelle par un décret de 1609 que la pêche des étrangers dans les mers circonvoisines du royaume dépend d'une licence. Il n'obtient pas le succès voulu. Lorsqu'en 1617 John Browne, un officier de l'amiral d'Ecosse, met le pied sur un bateau de pêche hollandais pour prélever la taxe du size herring, il est fait prisonnier par des navires d'escorte et transporté en Hollande. Une guerre diplomatique s'en suit. Les Hollandais donnent satisfaction pour la violence faite à l'officier, mais contestent la prétention qui a donné lieu au conflit, le droit de pêche exclusif de l'Angleterre. Ils continuent à prendre du poisson dans les eaux limitrophes, et ni Jacques Ier, ni Charles Ier ne réussissent à les en déloger.

Comme symbole de sa domination l'Angleterre exige le salut des navires étrangers dans les eaux qu'elle prétend siennes, c'est-à-dire dans le Quatuor Maria, les quatre mers britanniques. Tout

---

[146]) Valery, *l. c.*

vaisseau qui rencontre un de ses bateaux de guerre doit baisser le pavillon et amener la voile de hunier. Il arrive même le fait inouï que le navire qui porte Philippe II en Angleterre pour son mariage avec Marie Tudor, est canonné lorsqu'il arbore le pavillon espagnol dans les eaux britanniques. Les Hollandais contestent l'obligation du salut avec un succès intermittent. Au XVIIe siècle, ils se voient forcés de la reconnaître et promettent de s'y conformer entre Stadland, en Norvège, et le cap Finisterre, en Espagne.

Le mouvement le plus violent se déchaîne contre la domination maritime, lorsque l'Espagne et le Portugal, invoquant des décrets du pape, tentent de défendre à d'autres Etats, non seulement l'acquisition de territoires dans les régions nouvellement découvertes, mais encore la navigation sur les mers d'Orient et d'Occident. L'Angleterre s'allie à la Hollande pour élever une protestation énergique. Elle est soutenue par la France. Elisabeth déclare que les Espagnols s'insurgent contre le droit des peuples en fermant le commerce avec l'Inde aux marchands étrangers. Lorsque l'ambassadeur de la cour de Madrid, Mendoza, vient se plaindre à la reine des voyages de découverte du navigateur anglais Drake, elle lui répond fièrement : « Other Princes may freely navigate that vast ocean, seeing the use of the Sea and Ayre is common to all. Neither can any title to the Ocean belong to any people or private man; for as much as neither Nature, nor regard of the publike use, permitteth any possession there of. » Les Hollandais, en négociant l'armistice de 1609, soutiennent que d'après les lois de la nature et des peuples la navigation vers l'Inde est ouverte aux vaisseaux de tout pavillon. Sully, à son tour, conteste le droit aux Espagnols de barrer cette route, et Louis XIII proclame un droit de représaille contre les Espagnols et Portugais qui osent entraver la navigation française à l'ouest du premier méridien et au sud du tropique du Cancer.

Les Espagnols et Portugais ne réussissent pas à faire triompher leur prétention, d'autant moins que la puissance de Philippe II s'effondre à la fin du XVIe siècle, enterrant sous ses ruines le rêve de la domination universelle. Les grandes routes maritimes restent libres. Le vaste océan est sillonné par les navires de tout pavillon. C'est là une des plus grandes victoires dont le principe d'égalité puisse se glorifier dans les annales du monde [117]).

---

117) Walker, p. 160 et suiv., *l. c.*

Ce progrès remarquable a une cause profonde. Il est clair qu'avec la découverte de pays et d'océans nouveaux les vues s'élargissent. Aucun pays d'Europe ne peut dorénavant passer pour centre de la vie des peuples. L'ancien monde lui-même, qu'est-il, sinon une escale d'où rayonnent des voies océaniques vers des horizons infinis? On voit s'ouvrir des sphères nouvelles où des nations peuvent s'épanouir d'une manière prodigieuse. Comme à l'époque de la migration médiévale, les peuples se déversent dans les espaces vides qui aspirent leur action civilisatrice. Dès lors il n'y a plus de place pour des privilèges. Le monde est trop grand.

La liberté de la navigation commence à s'affirmer aussi dans le domaine fluvial. Ferrare promet, dans un traité de 1177 avec six villes de l'Italie septentrionale, de tenir la navigation du Pô ouverte à toutes les nations : « Consules Ferrariae iuraverunt aperire aquam Padi libere omnibus hominibus, et apertam omnibus hominibus eam tenere, nec ullo tempore eam claudere, et hoc observare bona fide et sine fraude ulla » [148]). C'est un premier élan vers la théorie moderne des fleuves internationaux.

2. — § 25

L'acquisition de domaines transmarins

Les premiers navigateurs, qui explorèrent des pays jusqu'alors inconnus, affirmaient un droit émanant de la découverte, en d'autres termes, un droit de l'Etat dont ils plantaient le pavillon sur la côte lointaine. Ainsi le Portugal revendiquait le Congo sur un parcours de plusieurs centaines de lieues depuis qu'au XVe siècle un de ses navires en avait déterminé l'embouchure [149]). Cette conception n'était pas défendable. Cependant elle avait un mérite, celui de n'admettre aucun privilège a priori, mais d'accorder la faculté d'acquérir à tous les peuples aux mêmes conditions. Cette première doctrine ne pouvant soutenir la critique, l'Espagne et le Portugal invoquèrent un titre différent. Ils remontèrent à la domination universelle du

---

148) Strupp, *Urkunden zur Geschichte des Völkerrechts,* 1911, vol. I, p. 4; Rey, *Un cas de liberté de navigation d'un fleuve international au moyen âge.* Rev. gén. de droit internat. public, 1904, p. 192 et suiv.

149) Despagnet, *La diplomatie de la IIIe République et le droit des gens,* 1904, p. 254.

pape, qui embrassait potentiellement, disaient-ils, les terres encore inconnues. En bonne logique ils se firent donc attribuer les pays nouveaux par des actes d'autorité du Saint-Siège et ces donations revêtaient un caractère religieux par le monopole y attaché de convertir les païens[150]).

Déjà Martin V conférait au roi de Portugal l'investiture de toutes les régions à découvrir entre le cap Bojador et l'Inde. Alphonse V recevait, sur sa prière, l'autorisation d'entreprendre des conquêtes en Afrique. En 1452, Nicolas V donnait plein pouvoir au même prince et à ses successeurs de soumettre les Sarrasins, les païens, les infidèles, les ennemis du Christ et de leur ravir pays et biens. Des chartes semblables furent délivrées par Calixte III en 1456, par Pie II en 1459, par Sixte IV en 1481. Dans une bulle du 3 mai 1493, Alexandre VI accorda tous les pays découverts par Christophe Colomb aux rois de Castille et de Léon. Puis, dans une bulle du 4 mai il traça une ligne idéale à travers les mers pour délimiter les possessions de ces Princes : « Auctoritate omnipotentis Dei, nobis in beato Petro concessa, ac vicariatus Jesu Christi, qua fungimur in terris, cum omnibus illarum dominis, civitatibus, castris, locis et villis, iuribusque et iuridictionibus ac pertinentiis universis, vobis haeredibus et successoribus vestris, Castellae et Legionis regibus in perpetuum, tenore praesentium donamus et assignamus, vosque et haeredes ac successores praefatos illarum dominos cum plena, libera et omnimodo potestate, auctoritate et iurisdictione facimus, constituimus et deputamus. » Lorsque l'Espagne et le Portugal se partagèrent les mondes nouveaux dans le traité de Tordesillas en 1494, ils sollicitèrent la ratification du pacte par l'Eglise romaine et l'obtinrent de Jules II en 1506. Les Portugais mirent les pays découverts par Barthélemy Diaz, Vasco de Gama et Albuquerque aux pieds du Saint-Père, et en guise de récompense Léon X leur fit le don général de toutes les nouvelles régions du monde.

Inutile de dire que les Etats non favorisés, l'Angleterre, la France, la Hollande et la Suède refusèrent de reconnaître ces largesses.

---

[150]) *Davenport, European Treaties bearing on the History of the United States and its Dependencies to 1648,* 1917.

IV. La communauté parmi les Etats

1. — § 26

L'Empire mondial et l'Eglise universelle

La pensée des peuples au moyen âge porte le sceau d'une merveilleuse unité, telle qu'on ne l'observe dans aucune période antérieure et telle qu'on ne la voit plus apparaître dans les temps modernes. Cela provient du fait que les peuples maîtres de l'Occident après la migration séculaire sont tous profondément saisis par une même force spirituelle qui dompte et enchaîne leur jeunesse débordante. Cette force qui pendant des siècles va régler l'horloge de l'histoire est le christianisme.

La religion du Nazaréen est à l'origine de deux phénomènes majestueux qui dominent le moyen âge : l'Empire mondial et l'Eglise universelle. Sur les ruines du forum s'élève la croix, et c'est d'elle que l'aigle impérial prend son vol. L'Eglise et l'Empire sont les héritiers de Rome. Mais ils ont une autre nature que le royaume des Césars. Ils ne sont pas créés par des armes conquérantes, ils ont leur source dans une croyance : *Ils sont l'œuvre d'une idée*[151]).

Dieu fonde un gouvernement ici-bas qui est l'image de son règne éternel. L'empereur et le pape en sont les dépositaires.

L'empereur est le bras séculier du grand corps mystique. Il est législateur et juge et doit conserver la paix afin que le genre humain, dégagé de soucis terrestres et uniquement préoccupé de son salut éternel, puisse se confier à l'Eglise et, guidé par elle, monter vers le royaume de Dieu[152]).

---

[151]) La littérature est citée dans mon ouvrage *Das Problem des Völkerrechts*, 1917, chapitre sur l'Empire et l'Eglise, p. 70 et suiv. Voir par exemple Bryce, *The Holy Roman Empire;* Gierke, *Das deutsche Genossenschaftsrecht,* 1881, vol. III, p. 514 et suiv.

[152]) L'idée de l'Empire, autorité supérieure sur les autres rois de la chrétienté, apparaît déjà dans le partage de 817, ordonné par Louis le Débonnaire. Associé à l'Empire, Lothaire possédait une suprématie. Il exerçait un droit de surveillance sur les autres rois copartageants, Pépin, Louis de Bavière et Bernard. S'il trouvait que l'un d'eux gouvernait mal, qu'il ne

Cette conception est développée avec système dans le livre de Dante sur la Monarchie :

Le but de l'Humanité, dit le Florentin, est l'épanouissement parfait de sa force intellectuelle. Mais elle ne peut atteindre cette fin que dans la tranquillité de la paix. Il s'en suit que la paix est un ordre voulu par Dieu.

La paix trouve sa garantie dans un gouvernement, poursuit Dante. Or, ce gouvernement ne peut être exercé que par une volonté unique, parce que le genre humain doit être conduit d'après un même plan vers un même but. Donc, par sa destinée même, le monde est une monarchie, un Empire.

Autre argument : L'ordre terrestre ne peut être que l'effigie du régime céleste qui dicte ses lois à l'univers. L'ordre temporel ne peut être que modelé sur l'ordre éternel. Les hommes ne sont-ils pas faits à l'image de Dieu? Or, Dieu étant unité, le genre humain l'est à son tour. Et c'est ainsi que de l'unité de Dieu suit encore la nécessité de la monarchie universelle.

L'empereur est le souverain maître sur terre. Il lie les autorités, qui régissent les divers peuples, par sa loi et sa juridiction suprêmes. Les rois, les princes et tous les gouvernants séculiers lui rendent hommage. Mais ils sont, comme lui, des éléments dans l'ordre divin du monde. Ils existent, à leur tour, par la volonté céleste et ont leur place dans le plan universel. Il faut dire la même chose des pouvoirs qui leur sont subordonnés : des bourgeoisies, des communes, des familles. Car tout régime, ayant pour fin de conduire les hommes vers leur destinée suprême, vient de Dieu.

Voilà ce qu'enseigne le poète.

Il est vrai que l'Empire n'a jamais gravi le sommet que lui désignait sa vocation sublime. Il n'a pas réussi à établir sa supré-

remplissait pas ses devoirs envers les églises ou les pauvres, il devait l'avertir, par trois fois, secrètement, puis le faire comparaître devant un des autres rois et l'admonester plus solennellement. Comme dernier moyen, il devait décider, d'accord avec son peuple, des mesures coercitives. « Communi omnium sententia de illo, quid agendum sit, decernatur, ut, quem salubris admonitio a nefandis actibus revocare non potuerit, imperialis potentia communisque omnium sententia coerceat. » Lavisse et Rambaud, *Hist. gén.*, tome I, p. 379-380. — Saint-Thomas d'Aquin, *De regimine principum ad regem Cypri,* I, 2, et 15. Cf. Vilmain, *Die Staatslehre des Thomas von Aquino.* Diss. 1910, p. 67.

matie universelle. Il faut en chercher la cause dans un double conflit qui était immanent à sa nature et devait l'anéantir à la longue dans une lutte sans merci : C'était d'abord le conflit avec le Saint-Siège qui, lui aussi, prétendait à une majesté mondiale, et c'était ensuite le conflit avec les pouvoirs qui devaient se plier sous le sceptre universel. L'empire a trouvé la mort dans ce combat. Sur la tête de Frédéric II l'éclat de la couronne romaine s'est éteint pour toujours.

Tout de même, la catastrophe ne doit pas faire oublier la haute signification qu'avait l'Empire au moyen âge.

Il faut songer en première ligne au grand rôle que l'Empire a joué pendant des siècles dans la conservation de la paix. Il est un fléau qui a épargné le moyen âge et qui ne s'est abattu que sur les générations suivantes : c'est la conflagration des peuples européens. Plusieurs phénomènes se sont réunis pour détourner pareille catastrophe. Mais le plus insigne était l'existence et la nature mêmes de l'Empire : Tout en n'ayant pas su réaliser son unité constitutionnelle, le corps germanique formait un bloc assez compact pour déjouer victorieusement les attaques de ses voisins. Il disposait de moyens imposants, dès lors que tous ses membres venaient se mettre au service de la même cause. De plus, il traversait le continent d'une mer à l'autre comme un rempart gigantesque. C'étaient là des sources de puissance. D'autre part, le corps germanique n'avait pas la cohésion nécessaire pour employer ses forces à des guerres de conquête. En un mot, *l'Empire possédait une suprématie pacifique.* On peut dire que *l'Europe lui devait son équilibre.* Seulement, trait original, cet équilibre ne résultait pas d'une égale puissance des divers Etats, mais de la prépondérance et en même temps de la faiblesse de l'Etat central.

On ne saurait prétendre que l'Empire était une formation de droit international. Car il était conçu comme Etat et devait, en cette qualité, dominer les autres pays. Nous savons qu'il n'a pu réaliser cette prétention dans un sens matériel. Mais il a fait autre chose et c'est là que gît sa signification véritable : il a réuni les peuples d'Europe en une communauté spirituelle. En veut-on un exemple? L'Empire a été l'une des forces déterminantes qui ont créé le mouvement des croisades et ont mené l'ensemble de la chrétienté à la conquête du Saint-Tombeau. L'empire a ainsi préservé la civilisation européenne. Car les croisades n'étaient pas seulement des guerres de

conquête, mais des guerres de défense contre l'invasion imminente de l'Islam. Or, en faisant naître l'idée solidaire, l'Empire a préparé le terrain psychologique dans lequel la loi des peuples pouvait prendre racine.

Voici le service qu'il a rendu au droit des gens et voici pourquoi il a sa place glorieuse dans l'histoire de cette discipline.

L'Eglise était dans une position analogue. Elle aussi portait la marque de l'universalité. Elle aussi créait parmi les peuples des aspirations communes et faisait vibrer les nations dans un sentiment fraternel :

Dans le plan mondial du moyen âge le pape marchait de pair avec l'empereur.

L'Eglise, tout comme l'Etat séculier, avait pour mission d'établir une ère de paix. Car elle était appelée à préparer les voies au règne de Dieu et à communiquer déjà sur terre les bénédictions d'un monde supérieur à l'humanité.

Si le pape voulait atteindre ce but sublime, il devait posséder un pouvoir incontesté sur l'Eglise, il devait incarner l'autorité absolue en matière spirituelle. Sa volonté devait gouverner la communauté chrétienne en loi suprême.

Cette condition était remplie. Appuyé, en théorie, sur les décrétales apocryphes d'Isidore, sur les doctrines grégoriennes et sur le livre de droit de Gratien, s'étant acquis un prestige moral en prenant l'initiative des croisades, se trouvant en étroite alliance avec les confréries mendiantes, les ordres de chevalerie, les grandes universités de Paris et de Bologne, et encore jusqu'au XIIIe siècle avec le trône et le clergé de France, le pape avait progressivement augmenté son pouvoir jusqu'à devenir un maître absolu. Il avait brisé l'autonomie des anciennes églises et le pouvoir législatif du synode œcuménique. On peut dire qu'Innoncent III avait atteint le faîte de cette ligne ascendante.

Les papes du moyen âge possédaient une majesté comme aucun prince ne l'avait connue depuis les Césars de Rome et le Grand Empereur des Francs. Or, on demandera : Ont-ils employé cette force insigne pour réaliser la tâche qui leur était assignée dans le plan divin du monde? Ont-ils gouverné la terre comme apôtres du Christ? Il est difficile de répondre à cette question dès lors qu'elle est énoncée en termes généraux. Mais on ne peut nier une chose : L'Eglise a fait une œuvre magnifique en donnant une même cul-

ture d'esprit à l'Europe, en formant les âmes d'après un modèle unique, et en donnant aux peuples un idéal commun.

Le mouvement des croisades est l'illustration la plus remarquable de ce phénomène historique. En appelant les rois et les princes à combattre les infidèles, les papes ont accompli une œuvre qui est unique dans les annales du monde. Ils ont fait communier les peuples dans la foi en un même devoir. Ils ont rallié l'Europe autour d'une même bannière. Ils ont établi pour un temps la concorde dans la chrétienté.

Pour que les armes des croyants puissent conquérir le Saint-Tombeau, il faut que toute guerre soit arrêtée en Occident. Le glaive doit être enterré par les rois et les princes; les croisés doivent être garantis de toute invasion dans leurs terres et châteaux; bref, la guerre de Dieu suppose la paix de Dieu. Voici pourquoi l'Eglise entreprend la tâche remarquable de constituer une trêve en Europe. Un exemple entre tous : Alexandre III écrit à l'archevêque de Reims et à l'évêque de Soissons de réconcilier les rois de France et d'Angleterre dans l'intérêt de l'expansion chrétienne en Orient.

Mais l'idée d'une trêve imposée par l'Eglise est plus ancienne que les croisades [153]) Dès le milieu du XIe siècle on voit surgir en Aquitaine le projet d'entourer d'une paix religieuse les jours et les semaines qui sont sanctifiés par une tradition chrétienne. Dès 1027 le concile d'Elne agit en ce sens. L'Eglise ordonne la Treuga Dei sur une base toujours plus large. Quiconque la viole, encourt l'excommunication. Des judices paciarii punissent le forfait. La Treuga Dei se répand par les diocèses de Liége et de Cologne en Allemagne. Elle est proclamée loi commune de la chrétienté en 1095, avant la première croisade, par le concile de Clermont, et en 1179 par le troisième concile de Latran. Les ordres mendiants et les Frères de la Paix soutiennent la tradition.

C'est ainsi que l'Eglise accomplit un haut fait dans la vie des peuples. Elle s'élève contre la violence et agit pour l'ordre. Elle bannit les armes, ennemies implacables du droit des gens. Il est vrai que l'Eglise n'a pas une autorité suffisante pour dicter partout la paix

---

[153]) Déjà les Arabes du VIIe siècle avaient coutume d'interrompre les hostilités pendant quatre mois de l'année qu'ils considéraient comme sacrés. Cette trêve, rarement violée, rendait possibles les pèlerinages, la tenue des foires et marchés. Lavisse et Rambaud, *Hist. gén.,* tome I, p. 434.

de la croix, il est vrai que bientôt elle descend du faîte de sa puissance ; tout de même, elle s'est acquis des mérites qui ne lui seront point oubliés.

L'Eglise universelle et dominatrice est tombée en ruines tout comme l'Empire. Elle n'a pas survécu longtemps à la maison des Hohenstaufen.

Cette chute avait deux causes :

Tandis que les papes tendaient à conquérir un pouvoir temporel, ils perdaient le contact avec l'âme des peuples et ne sentaient pas que le désir religieux des masses restait inassouvi. L'arbre avait poussé jusqu'au Ciel ; mais il mourait, parce que les racines ne lui amenaient pas le suc de la Terre.

La seconde cause de la décadence était la rivalité avec l'empereur. Le pouvoir spirituel et le pouvoir séculier usaient le meilleur de leurs forces en se combattant. Ils s'acharnaient l'un contre l'autre, comme si le triomphe du grand idéal avait supposé la destruction d'un des deux glaives. Mais ce conflit était une aberration et contraire à l'alliance que les deux souverains de la chrétienté avaient scellé par le couronnement de Charlemagne. Ils ne pouvaient remplir les tâches qui leur étaient assignées par la doctrine médiévale que par l'union de leur forces. Ils ne pouvaient édifier le règne universel que sous la forme d'une double monarchie. Or, ce qu'il y avait de tragique dans la lutte entre le pape et l'empereur, c'est que chacun des deux ouvriers détruisait le travail de d'autre [154]).

La papauté succomba dans la lutte avec Philippe le Bel et dut, lors de l'exil babylonien, se placer sous le patronage de la couronne de France. Or, en quittant Rome, le centre du monde, et en se courbant devant un maître, réputé sujet de l'Eglise et de l'Empire, elle brisa l'idée d'un règne de Dieu sur terre.

Les deux règnes ont eu leur temps. Ils ont accompli une œuvre remarquable au moyen âge. Ils ont donné un appui au monde à une époque où les peuples n'avaient pas encore pris conscience de leur unité, ne s'étaient pas encore formés en Etats et ne constituaient

---

[154]) Dante, *Purgatoire,* XVI : « Rome, qui au bien ramena le monde, avait coutume d'avoir deux soleils, qui montraient les deux routes, celle du monde et celle de Dieu. — L'un a atteint l'autre, et l'épée est jointe à la crosse, et mal convient-il que par vive force ils aillent ensemble. Parce que, joints, l'un ne craint pas l'autre. »

que des groupements incohérents de fiefs. Dès lors que les Etats nationaux arrivèrent à la plénitude de leur force vitale, l'Europe et l'Eglise avaient achevé leur rôle. Ils s'abîmèrent en décombres, et leur chute fut précisément activée par ces Etats grandissants qui, dans l'impatience de leur jeunesse ardente, secouaient le régime universel, soutien de leur enfance. Le lierre qui avait grimpé le long des vieilles tours disloqua les pierres et les fit tomber une à une.

Dorénavant, l'idée d'un régime européen n'a plus qu'une existence littéraire. De plus elle est faussée. Car elle n'est plus un but en elle-même. Les auteurs qui l'embrassent et la développent n'ont qu'un seul objectif : établir la suprématie de leur roi. C'est lui qui doit être le chef de la chrétienté, c'est lui qui doit créer un statut mondial. En un mot, l'hégémonie devient l'idée primaire, l'ordre universel n'en est qu'une conséquence. Il faut nommer ici trois auteurs : Pierre Dubois, qui tend à Philippe le Bel un sceptre européen [155]); Campanella, qui, au commencement du XVIIe siècle, brise une lance pour la domination espagnole [156]); Sully enfin qui, après la mort de Henri IV, développe un plan de pacification générale qu'il prétend avoir combiné avec le roi, son maître [157]).

On peut encore mentionner un plan du roi Podiébrad de Bohême, élaboré en 1460, qui ne vise pas une suprématie, mais plus modestement une consolidation dynastique. Le monarque préconise une paix éternelle du monde chrétien, qui faciliterait une défense commune contre les Turcs. Mais le véritable objectif de ce prince, qui est le chef des Utraquistes et se trouve en conflit avec le pape, est de trouver des adhérents et des protecteurs par une alliance avec des Puissances européennes et d'affaiblir l'autorité de l'Eglise en transformant la guerre contre les infidèles en une entreprise temporelle [158]).

---

[155]) *Summaria brevis et compendiosa doctrina felicis expeditionis et abrevationis guerrarum ac litium regni Francorum.* Manuscrit 1300. — *De Recuperatione Terre Sancte,* 1305-1307.

[156]) *De Monarchia Hispanica Discursus.* Terminé en 1607; *Monarchia Messiae,* 1605. *Civitas Solis.* Commencé en 1602.

[157]) *Mémoires des sages et royales œconomies d'Estat, domestiques, politiques et militaires d'Henry le Grand — et des servitudes utiles, obéissances convenables et administrations loyales de Maximilien de Béthune.*

[158]) *Traité d'alliance et confédération entre le roi Louis XI, George, roi de Bohême et la seigneurie de Venise, pour résister au Turc.* —

2. — § 27

Courants d'idées

L'Empire et l'Eglise ne sont pas seuls à nouer des liens entre les peuples du moyen âge. A une époque où la nationalité n'est pas encore une force créatrice, où les frontières se déplacent continuellement par voie de succession, de partage et d'échange, on ne ressent pas l'unité de l'Etat aussi fortement qu'aujourd'hui. Il est donc bien compréhensible que plus d'un pont s'établit entre les peuples. Ainsi les mêmes ordres sociaux exercent une attraction mutuelle par-delà les frontières. A l'intérieur de l'Etat ils sont rigoureusement séparés, ils se trouvent même en opposition menaçante; mais d'un pays à l'autre ils se sentent liés par des conceptions et des intérêts semblables. Les princes, les nobles et les chevaliers, les clercs, les artisans et les cultivateurs, les serfs mêmes tendent la main à leurs pairs au delà des limites politiques. Il se forme ainsi des courants de vie sociale qui traversent l'Europe entière et créent une solidarité générale.

Un ordre, plus que tout autre, se développe en une association européenne. C'est l'ordre de la chevalerie. Il a un idéal commun, l'honneur des armes, et groupe autour de la même bannière les nobles de tous les pays. Le chevalier doit combattre pour les faibles, les opprimés, servir les dames et protéger l'Eglise. Il doit servir son seigneur avec une fidélité à toute épreuve; ce qui n'exclut pas qu'il soit vassal de plusieurs maîtres dans différents Etats. Autre précepte : Le combat est dominé par les principes d'honnêteté, d'égalité. N'oublions pas enfin que l'ordre de la chevalerie élabore des formes élégantes de sociabilité. Toutes ces mœurs, dans leur ensemble, façonnent une éthique européenne, une aristocratie de la vertu qui élève ses adhérents au-dessus de la sphère nationale et les réunit dans le monde d'un idéal universel.

Au seuil des temps modernes surgit un autre principe d'universalité. C'est le mouvement intellectuel qu'on nomme l'Humanisme. Il met à jour les trésors de l'antiquité; il fait revivre la culture gréco-romaine, il crée la philosophie, la littérature et l'art de la

---

Schücking, *Die Organisation der Welt,* 1908; Redslob, *Das Problem des Völkerrechts,* 1917, p. 102 et suiv.

Renaissance. Ainsi apparaît une culture européenne, une même façon de penser et de sentir. Une vague de vie cosmopolite passe par tous les pays. « Ma patrie est le monde » s'écrie Dante. « Ne puis-je voir partout la lumière du soleil et des astres? Ne puis-je partout réfléchir sur les plus nobles vérités? »[159]) Ce sont de nouveaux hommes qui apparaissent dans le monde. Ils ont beau vivre à l'ombre d'églises nordiques, autour de Westminster ou de Notre-Dame, de la cathédrale de Strasbourg ou de Saint-Sébald de Nuremberg, les fenêtres gothiques de leurs maisons médiévales s'ouvrent sur la mer Méditerranéenne inondée de soleil.

Aux côtés de l'Humanisme s'avance la Réforme. Elle aussi est un retour à une première source de la tradition. Elle est une renaissance de l'Evangile et de l'ancien idéal chrétien. Seulement la Réforme ne saisit pas tous les peuples. Elle n'opère pas, comme l'humanisme, une fusion générale des esprits. Elle amène au contraire une scission profonde et allume des guerres passionnées de plus d'un siècle. Mais en séparant des partis hostiles et en forçant les uns à se maintenir contre les autres, elle unit les groupes d'une même conviction par-delà les frontières et crée des fraternités spirituelles qui se croisent avec les associations politiques. C'est ainsi que les Huguenots français, les protestants allemands, les Utraquistes de Bohême, les réformés de Hollande et de Genève sont des alliés naturels. L'Europe se transforme en une mosaïque : on y voit une série de dessins qui sont achevés en eux-mêmes : ce sont les Etats. Mais quelques couleurs fondamentales traversent l'image entière, en établissant une harmonie entre les parties les plus lointaines: ce sont les confessions[160]).

---

[159]) Burckhardt, *Die Cultur der Renaissance in Italien,* 11e ed. 1913, I, 149-150.

[160]) Schiller, *Geschichte des Dreissigjährigen Krieges,* œuvres 1813, vol. VI, p. 5-6. « Die Reformation stürzte diese Scheidewand. Ein lebhafteres näher liegendes Interesse als der Nationalvorteil oder die Vaterlandsliebe, und welches von bürgerlichen Verhältnissen durchaus unabhängig war, fing an, die einzelnen Bürger und ganze Staaten zu beseelen. Dieses Interesse konnte mehrere, ja selbst die entlegensten Staaten miteinander verbinden, und bei den Untertanen des nämlichen Staats konnte dieses Band wegfallen. Der französische Calvinist hatte also mit dem reformierten Genfer, Engländer, Deutschen oder Holländer einen Berührungspunkt, den

3. — § 28

Le commerce

A côté de ces éléments de l'esprit, l'intérêt matériel agit à son tour pour créer l'union parmi les peuples. Au fur et à mesure que la civilisation progresse, l'échange des biens se fait plus nécessaire, il ne s'arrête pas devant les frontières politiques et lie les hommes de toutes les régions. Les voiliers qui naviguent d'un pays à l'autre sont comme des navettes de tisserand : elles établissent des fils d'amitié, de concorde entre les peuples [161]). Edouard VI dit en 1553 au tsar moscovite : Les hommes ont pour devoir de dispenser des bienfaits et d'en accepter par réciprocité, et parmi eux, il faut surtout traiter avec humanité et bonté les commerçants qui voyagent par le monde, traversant les océans et les déserts, afin de porter dans les régions les plus éloignées des objets bons et utiles qui, par grâce divine, sont produits dans leur pays, et de rapporter, en retour, des pays visités tout ce qu'ils pourront acquérir pour l'utilité de leur patrie. — Car, dans sa sollicitude illimitée, le créateur des cieux et de la terre n'a pas voulu que tous les trésors se trouvassent dans un seul pays [162]).

On signe, au Moyen âge, une série de lois et de traités qui tendent à favoriser le commerce; car on a bien compris que l'échange des biens est une condition primordiale pour le développement des peuples :

Il faut placer en première ligne les codifications des coutumes qui régissent le trafic sur mer. Les documents les plus anciens sont les Rooles ou Jugemens d'Oléron. Ils se placent aux environs de l'an 1100 et jouissent d'une haute autorité parmi les marchands de France, d'Angleterre et d'Espagne. Le droit maritime de Wisby

---

er mit seinem eigenen katholischen Mitbürger nicht hatte. Er hörte also in einem sehr wichtigen Punkte auf, Bürger eines einzelnen Staates zu seyn, seine Aufmerksamkeit und Teilnahme auf diesen einzelnen Staat einzuschränken. Sein Kreis erweitert sich; er fängt an, aus dem Schicksale fremder Länder, die seines Glaubens sind, sich sein eignes zu weissagen, und ihre Sache zu der seinigen zu machen. »

[161]) Gladstone.

[162]) Frédéric de Martens, *Recueil des traités et conventions conclus par la Russie avec les puissances étrangères.* Traités avec l'Angleterre. Introduction, p. IV.

n'est pas beaucoup plus qu'une édition nouvelle de cette loi pour les navigateurs des Pays-Bas et des côtes baltiques. Les Tables d'Amalfi et le Consolato del Mare, qui datent de la fin du XIIIe siècle, régissent la Méditerranée.

La liberté du commerce fait des progrès sensibles. A l'origine elle est encore souvent limitée : Seuls des marchands individuels reçoivent un sauf-conduit et l'assurance de pouvoir accoster les ports. Ou bien le droit d'accès se borne à des régions déterminées. Un traité de 1236 entre la République de Gênes et le roi de Tunis et Tripoli stipule : « Videlicet quod dictus Busacharinus dedit et confirmavit pacem communi Janue et universis Januensibus, dans eis fidanciam (sic!) in personis et rebus per totum suum districtum, scilicet a Tripoli de Barbaria[163]) usque ad fines regni Buzee[164]), vendendo licenter ubique infra predictas confines, vendendo et emendo mercaciones et negociaciones, et specialiter in locis illis et terris infra predictas coh(er)entias in quibus Januenses uti consueverunt negociandi causa. In aliis vero locis de districtu suo, nisi in illis in quibus negociandi causa uti consueverunt Januenses, non dedit eis licenciam vendendi nec applicandi, nisi necessitate urgente, videlicet pro aptandis eorum navibus et lignis ibidem, si eos necessitas compelleret, vel pro victualibus ad suum et marinariorum suorum usum competentibus, absque aliqua alia negociatione, ab eis ibidem nec etiam mencionem de ipsa faciendo. »Mais il est un nombre croissant de conventions qui ouvrent largement les frontières au commerce étranger. En Angleterre surtout les marchands sont favorisés. La Magna Charta les autorise à entrer et sortir librement du royaume pour conclure leurs affaires. On les aide à faire rentrer leur argent. Ils sont justiciables d'un tribunal dans lequel leurs compatriotes sont représentés. En 1237, Henri III donne un éternel sauf-conduit aux marchands de Flandre et de Hainaut. Rappelons le Statute of Staples de 1353, décidant que les étrangers, dès lors qu'une guerre éclate entre leur pays et l'Angleterre, ont un délai de quarante jours pour quitter le royaume avec leurs biens.

Il faut citer ensuite les accords que Venise conclut en 1238 avec l'Egypte[165]) et en 1356 avec Tripoli[166]). En 1483 Louis XI

---

[163]) A distinguer de Tripoli en Syrie. Strupp, *Vol. suppl.*, 29 et suiv.
[164]) Bougie.
[165]) Hartmann, *article cité* à notre ann. 33, p. 36 art. 2b.
[166]) Article 1. Strupp, *l. c.*, vol. suppl. p. 35.

stipule avec la Hanse qu'il nommera des conservateurs pour trancher les contestations entre négociants des deux pays. Enfin mentionnons le pacte signé en 1494 à Tordesillas entre l'Espagne et le Portugal, puis l'Intercursus Magnus, conclu en 1496 par Henri VII d'Angleterre et Philippe le Beau, archiduc d'Autriche, qui permet aux navires des deux Etats contractants d'aborder librement dans les ports de l'un et de l'autre. « Item, conventum est ut supra : quod nautae, Magistri Navium et Marinarii, Subditi Praefatorum Principum, post adventum ipsorum ad Portus unius vel alterutrius Principum, eorumdem, poterunt libere imponere et legare naves tam oneratas quam non oneratas — in eisdem Portubus et Littoribus, eodem modo, quo poterunt ipsius Principis subditi Proprii.» Rappelons enfin la capitulation de 1535 entre la France et la Turquie : « De manière que tous les sujets et tributaires desdits seigneurs, qui voudront, puissent librement et sûrement, avec leurs robes et gens, naviguer avec navires armés et des armes, chevaucher et venir, demeurer, conserver et retourner aux ports, cités et quelconques pays, les uns des autres, pour leur négoce, mêmement pour fait et compte de marchandises. Item, lesdits sujets et tributaires desdits seigneurs pourront respectivement acheter, vendre, changer, conduire et transporter par mer et par terre, d'un pays à l'autre, toute sorte de marchandises non-prohibées, en payant les coutumes et anciens daces et gabelles ordinaires seulement » [167]).

Les traités relatifs à la frappe et à la circulation de la monnaie sont proches parents des traités de commerce. Déjà en 1339 Edouard III, qui prend le titre de roi de France, convient avec les villes de Flandre qu'une monnaie d'or et une monnaie d'argent, de même poids et de même valeur chacune, seront frappées en France, en Flandre et Brabant et auront également cours en Angleterre.

Primitivement la représaille est un danger sérieux pour le commerçant : Le citoyen lésé par un étranger s'en tient a un compatriote quelconque du coupable et, de sa propre initiative, emploie la manière forte pour obtenir satisfaction. Ce droit est encore reconnu dans un traité anglo-français de 1235. Mais peu à peu une autre conception s'affirme : les mesures exécutives doivent être autorisées par le gouvernement territorial, qui ne statue qu'après due sommation. Ce point de vue est celui des villes italiennes. Il est également

---

[167]) Strupp, *l. c.* vol. I, p. 12.

adopté dans les traités de commerce que Tripoli conclut en 1236 avec Gênes et en 1256 avec Venise [168]). En 1333, Edouard III proteste contre une lettre de représaille du roi d'Aragon en alléguant que l'Angleterre n'a jamais refusé satisfaction dans l'affaire en litige. Certains traités proclament, en principe, l'abolition de la représaille privée, ainsi un accord entre Brescia et Ferrare de 1195. Un armistice du Dauphin et du Prince Noir décide en 1360 : « Cesseront toutes robberies, prises de personnes, arsures, ravissemens, prises, represalles, marques et conterprises et tous autres malefices par terre et par mer » [169]). L'Intercursus Magnus de 1496 et la Capitulation franco-turque de 1535 inaugurent le même progrès libéral. On peut dire qu'à la fin du XVIIe siècle l'institution de la représaille privée se meurt.

Le droit de l'Etat territorial de s'approprier des vaisseaux de commerce étrangers, l'arrêt de prince, est soumis à des restrictions, en première ligne au paiement d'une indemnité. Pareille stipulation se trouve dans les traités conclus par Tripoli avec Gênes en 1236 et avec Venise en 1256 [170]).

Il reste à noter que les Etats commerçants se liguent pour la guerre commune contre les pirates [171]).

V. § 29. Les résultats

De la période dont nous venons de retracer l'histoire se détache un phénomène de premier plan qui domine tous les autres : c'est l'écroulement de l'Empire médiéval, tant spirituel que séculier, et l'élévation, sur ses décombres, d'Etats individuels de caractère indépendant, qui ne reconnaissent pas de pouvoir supérieur. Cette évolution va de l'époque où la Tiare et la Couronne romaine resplendissent de leur plus vif éclat jusqu'au démembrement de l'Empire germa-

---

[168]) Strupp, *l. c.* vol. suppl., p. 33, article 15 ; p. 39, article 18.

[169]) Nys, *Notes pour servir à l'histoire littéraire et dogmatique du droit international en Angleterre,* 1888, p. 103.

[170]) Strupp, *l. c.,* vol. suppl., p. 33, article 9; p. 39, article 20.

[171]) Strupp, *Ibidem,* p. 32, articles 2-4.

nique par la paix de Westphalie — et c'est précisément la circonstance qui justifie notre choix de la césure tardive et inaccoutumée clôturant le deuxième chapitre de nos développements historiques. Ce bouleversement, qui se déroule à nos yeux, est l'image exactement contraire de ce qui s'est passé dans l'antiquité. En effet, dans le monde ancien, les souverainetés primitives ont été partiellement détruites par les hégémonies d'Athènes, de Sparte, de Macédoine, et finalement absorbées par Rome, la toute-puissante. Et maintenant, au couchant du moyen âge et à l'aube des temps modernes, l'Empire des Césars, ressuscité par un anachronisme splendide, s'effondre et jonche le sol de ses ruines géantes. Les murs de la ville sainte sont démantelés. Seuls restent debout des donjons majestueux dans un isolement farouche et magnifique, les Etats nationaux.

La grande conquête que le droit des gens fait à cette époque est par conséquent la liberté de l'Etat. Elle est le prix de luttes séculaires et l'un des principaux aboutissants de l'histoire médiévale. Nous voyons ainsi apparaître ce résultat très remarquable : Tandis que nous devons à l'antiquité d'avoir consacré, à titre définitif, la force obligatoire des conventions, il faut dater le triomphe de la souveraineté de la fin du moyen âge et du temps de la Renaissance.

La maxime de l'égalité, très apparentée à celle du caractère souverain, bénéficie de ce triomphe. Elle remporte une grande victoire au XVIIe siècle en conquérant la liberté de l'océan.

Quant à la solidarité, elle n'a point, à l'issue de cette période, de fortes positions acquises. La seule constellation qui la porte à un véritable épanouissement est l'Empire universel; dès l'heure où ce régime se dissocie, elle partage son déclin. On peut dire qu'elle subit le contre-coup de l'assaut violent et soudain que la doctrine de la souveraineté entreprend alors dans le monde. Car cette doctrine, quand on la pousse à l'extrême, a une tendance isolatrice et forme une barrière à l'expansion de la vie solidaire.

B. Les Auteurs

TABLE

BIBLIOGRAPHIE

Dickinson. *The equality of states in international law.* 1920.

Holland. *Studies in international law.* 1898.

Lange. *Histoire de l'Internationalisme.* 1919.

Les fondateurs du droit international. Avec une introduction de A. Pillet. 1904.

Nys. *Le droit international.* 1912. Chapitre IV : Les Auteurs. Vol. I, p. 213 sv.

Nys. *Les jurisconsultes espagnols et la science du droit des gens.* Rev. de droit internat. et de lég. comp. Serie II. Tome 14. 1912. 360 sv.

Redslob. *Das Problem des Völkerrechts.* 1917.

Rivier dans l'ouvrage: *v. Holtzendorffs Handbuch des Völkerrechts.* 1885. Vol. I. Partie 4.

Salvioli. *Les conceptions de la guerre juste, d'après les écrivains antérieurs à Grotius.* 1918.

James Brown Scott. *The classics of international law.* Editions publiées par l'Institut Carnegie. 1911 sv.

Vanderpol. *La doctrine scolastique du droit de guerre.* 1919.

Walker. *A history of the law of nations.* Vol. I. 1899. Chapter III.

I. § 30. Le caractère obligatoire des traités

La doctrine de l'époque admet un droit des gens volontaire qui naît du consentement des peuples et tire de cette origine sa force obligatoire. « Jus gentium, id est quod gentium omnium aut multarum voluntate vim obligandi accepit »[1]. Les engagements sont sacrés, même ceux contractés entre belligérants. Car les ennemis sont aussi des hommes. « Nimirum hostes qui sunt, homines esse non desinunt. At homines omnes qui ad rationis usum pervenerunt, capaces sunt juris ex promisso »[2].

Grotius reconnaît les conventions tacites. En demandant ou en accordant une entrevue, dit-il, on promet toute sûreté aux négociateurs. Le drapeau blanc est un signe muet et reconnu. Autre exemple: Lorsqu'un général conclut avec l'ennemi en dépassant ses pouvoirs, l'autorité suprême de son pays peut rectifier la convention par une attitude approbative[3].

Les auteurs se demandent si un traité lie les successeurs des gouvernants qui l'ont signé. Bodin pense qu'un accord survit à la personne du roi qui l'a ratifié, à condition d'avoir pour objectif le bien du pays ou d'être consacré par l'assentiment des Etats du royaume[4]. Grotius distingue en principe les traités réels, qui sont

---

[1]) Hugo Grotius, 1583-1645, *De iure belli ac pacis libri tres,* 1625. Liber I, Caput I, § XIV. L. II, C. XI, *De promissis;* Richard Zouche, 1590-1660, *Iuris et Judicii fecialis, sive, iuris inter gentes, et quaestionum de eodem explicatio, 1650. Pars I, Sectio V, § 4.*

[2]) Grotius, *De iure belli,* L. III, C. XIX, § 1; cf. Augustinus, 354-430. *Epistola ad Bonifacium,* CCX; Thomas Aquinas, 1226-1274. *Summa Theologiae,* II, 2, quaestio 40, propositio 3.

[3]) Grotius, *De iure belli,* L. III, C. 24. De fide tacita.

[4]) Jean Bodin, 1520-1596, *Les six livres de la République,* 1576, L. I, C. I, in fine. Cf. sur la question Balthasar Ayala, 1548-84, *De iure et officiis bellicis et disciplina militari,* 1582, L. I, C. 7, § 10; Albericus Gentilis, 1552-1608, *De iure belli libri tres,* 1588, L. III, C. 22. Si successores foederatorum tenentur; Zouche, Ius et judicium feciale. Pars II, Sectio 4. An ex foedere teneantur successores?

permanents, et les traités personnels qui durent autant que leurs signataires. Mais l'auteur assigne un domaine très vaste aux traités réels et favorise de ce fait la doctrine de la continuité. Ainsi tout traité fait avec une république lui semble, par définition, un traité réel; car, pense-t-il, une république est une personne corporative et par conséquent durable. D'autre part une convention signée avec un roi ne peut, pour cette seule raison, être censée personnelle, affirme le savant jurisconsulte ; si même le nom du monarque figure dans le texte, cela peut avoir un sens purement documentaire et ne signifie pas nécessairement qu'on a traité avec le prince comme tel [5]).

Les traités sont invalidés par le fait de se trouver en contradiction avec le droit des gens. Un pacte d'alliance, écrit Gentilis, ne saurait valoir dans le cas où l'associé entreprend une guerre injuste. « Neque enim rei turpis societas intellegitur, neque confoederati intelliguntur ad bellum illicitum. Qui promisit defendere castrum, is nec defendere tenetur, si culpa eius, cui facta promissio, bellum monetur » [6]). Si donc un pays, ayant conclu plusieurs alliances, est appelé à la rescousse par deux adversaires, il donnera la préférence à celui qui fait une guerre licite [7]). La théorie va plus loin et constate, en bonne logique, l'illégitimité d'un traité d'alliance qui ne précise pas les conditions dans lesquelles il doit jouer. Car, en l'absence de pareille stipulation, le traité vise toute action de guerre sans égard à sa légitimité. « Sicut autem societates bellicas eo initas animo ut in quodvis bellum nullo causae discrimine promittantur auxilia, illicitas diximus [8]).

On peut se dégager d'une convention que l'adversaire a violée. « Si pars altera in foedere fefellerit, potest altera discedere: Quia capita singula foederis conditionis vim habent » [9]).

On peut aussi invoquer la force majeure, pense Gentilis, pour délier les promesses. « Certe excusabit foederatum necessitas et vis maior : ut non foedifragus iudicetur [10]).

---

[5]) Grotius, *De iure belli,* L. III, C. 16, § 16.

[6]) Gentilis, *De iure belli,* L. III, C. 18; Grotius, *De iure belli,* L. II, C. 25, § 4.

[7]) Grotius, *l. c.,* L. II, C. 15, § 13.

[8]) Grotius, *l. c.,* L. II, C. 25, § 9.

[9]) Zouche, Pars II, Sectio 5, *l. c.;* Gentilis, *De iure belli,* L. III, C. 24, Quando foedus violetur; Grotius, *l. c.,* L. II, C. 15, § 15.

[10]) Gentilis, *De iure belli,* L. III, C. 24.

La théorie de la clausula rebus sic stantibus est rejetée par Grotius. Le changement des circonstances ne dénoue le traité que si la permanence de la situation primitive est clairement énoncée comme raison d'être du traité. Nous avons déjà cité le passage marquant : « Solet et hoc disputari, an promissa in se habeant tacitam conditionem, si res maneant quo sunt loco : quod negandum est, nisi apertissime pateat, statum rerum praesentem in unica illa quam diximus ratione inclusum esse. » « Ratio quae sola plene et efficaciter movit voluntatem. » L'auteur admet par exemple la possibilité de la rupture quand deux républiques se sont liguées pour la conservation de leur indépendance et que l'une d'elle, dans la suite, passe à la monarchie [11]). Zouche est plus audacieux. Il cite comme précédent et approuve un geste qui nous paraît excessif. En 1585 la reine Elisabeth d'Angleterre avait promis aux fédérés de Belgique des secours en hommes et argent. Mais dix ans plus tard elle prétendit se libérer de l'engagement pris, pour le simple motif qu'il pesait trop lourdement sur son royaume. « Censuit illa, ex juris consultorum et politicorum oraculis, omnem conventionem quamvis iuratam intellegi rebus in eodem statu permanentibus. Fortius quem obligari reipublicae quam propriae promissioni. Principes non teneri ex suo contractu, quando contractus cedit in publicum detrimentum » [12]). Macchiavel, lui aussi, est très large : « Non può per tanto un signore prudente, nè debbe osservare la fede, quando tale osservanza gli torni contro, e che sono spente le cagioni che la fecero promettere » [13]).

II. La souveraineté

A. — § 31

Le principe

Grotius tend à préciser la notion du caractère souverain. Il en dessine la limite extrême. On a vu, dit-il, des alliances inégales

---

[11]) Grotius, *De iure belli,* L. II, C. 16, §§ 16 et 25.

[12]) Zouche, *Ius et iudicium.* Pars II, Sectio 4. An princeps qui promisit auxilia, cum commode non possit, prestare teneatur ; cf. Gentilis, *De iure belli,* L. III, C. 14.

[13]) *Il principe,* chapitre 18. Voir sur Macchiavel : Lammasch, *Das Völkerrecht nach dem Krieg,* 1917, p. 101 et suiv.

qui accordent à l'une des parties une prépondérance permanente, un patronage, un droit de protection. Un traité de cette espèce n'empêche pas l'Etat mis sous sauvegarde de rester libre, insoumis. Protection ne signifie pas nécessairement suprématie. Même le paiement d'un tribut, tout en étant un symptôme de faiblesse, une diminution de la dignité nationale, n'est pas inconciliable avec la souveraineté [14]).

Le respect dû à l'Etat libre se transporte à la personne qui en détient le pouvoir suprême. Zouche étudie le cas de Marie Stuart. Etait-elle justiciable d'Elisabeth ? On peut le contester, pense l'auteur. On peut dire que, princesse libre et instituée par Dieu, elle n'était pas la sujette, mais l'égale de la reine d'Angleterre. D'autre part, écrit Zouche, il ne saurait y avoir, dans le même royaume, deux princes indépendants ; et puis, le monarque étranger peut se soumettre au jugement du seigneur territorial, soit expressément, soit par une convention tacite, soit même par un délit [15]).

La doctrine du droit de légation est très développée. L'inviolabilité des ambassadeurs est reconnue et les nombreuses controverses auxquelles donne lieu l'application du principe sont étudiées avec un soin minutieux [16]).

B. — § 32

L'intervention licite. La représaille. La légitime défense

Gentilis tente de délimiter le droit d'intervention. Lorsque, dans une querelle publique, et pour une juste cause, pense-t-il, un grand nombre de sujets se sont révoltés contre leur prince, un monarque étranger est libre de les secourir. On doit pouvoir venir en aide à des citoyens contre la cruauté de leur maître, s'il oublie que

---

[14]) Grotius, *De iure belli*, L. I, C. 3, §§ 21 et 22; cf. Bodin, *op. cit.*, L. I, C. 7; Zouche, *op. cit.*, Pars II, Sectio 2, § 4. Utrum princeps, vel populus, clientela, vel inaequali foedere statum mutet.

[15]) Zouche, *op. cit.*, Pars II, Sectio 2, § 6. Utrum Princeps in alium principem in suo territorio imperium habeat.

[16]) Conradus Brunus, c. 1491-1563, *De legationibus*, 1548; Albericus Gentilis, *De legationibus libri tres*, 1585; Grotius, *De iure belli*, L. II, C. 18, De legationum iure; Zouche, *op. cit.*, Pars II, Sectio 4; Ayala, L. I, C. 9, De iure legatorum. — Cf. Nys, *Les commencements de la diplomatie et le droit d'ambassade jusqu'à Grotius*. Rev. de droit internat. et de lég. comp., tome XVI, 1884, p. 167 et suiv.

les royaumes ne sont pas faits pour les rois, mais, au contraire, les princes pour leur pays[17]). L'auteur dépasse évidemment la mesure. Il modèle tout simplement le droit des gens sur un idéal de droit constitutionnel et d'humanité.

Ayala touche la question de la représaille. Cette mesure, proclame-t-il, ne saurait frapper corporellement les citoyens qui sont innocents du méfait commis par leur Etat. Elle ne doit les atteindre que dans leurs biens. Cette théorie est inspirée par un principe très juste et qui sera une thèse d'avenir, c'est que la représaille ne doit jamais enfreindre les limites de l'humanité[18]).

Grotius admet le droit de défense contre un injuste agresseur dans un péril présent et inévitable. Nous voyons que la formule suppose un injuste agresseur. Celui qui donne à l'adversaire un motif légitime de prende les armes, n'est donc pas en droit de lui opposer la force ; la crainte encore incertaine qu'il tirera une vengeance démesurée de l'injure faite n'est pas un titre suffisant. «Nec minus illud displicet, quod docent, justam esse defensionem etiam eorum qui bellum promeriti sunt, quia scilicet pauci contenti sunt tantumdem reponere vindictae, quantum acceperunt iniuriae. Nam metus ille rei incertae ius ad vim dare non potest »[19]). Grotius insiste fortement sur une autre condition de la défense légitime, sur l'imminence de l'attaque. Pour ce motif, il condamne la guerre d'équilibre, entreprise avec le seul dessein d'abattre un Etat qui augmente sa puissance et de l'empêcher par ce moyen radical d'abuser un jour de sa force. « Illud vero minime ferendum est, quod quidam tradiderunt, iure gentium arma recte sumi ad imminuendam potentiam crescentem, quae nimium aucta nocere posset. — Ut vim pati posse ad vim inferendam ius tribuat, ab omni aequitatis ratione abhorret. Ita vita humana est, ut plena securitas nunquam nobis constet. Adversus incertos metus a divina providentia, et ab innoxia cautione, non a vi praesidium petendum est »[20]). Gentilis va plus

---

[17]) Gentilis, *De iure belli,* L. I, C. 16. De subditis alienis contra Dominum defendendis; cf. Grotius, *De iure belli,* L. II, C. 25, § 8.

[18]) Ayala, *op. cit.,* L. I, C. 4. De pignorationibus, quas vulgo represalias vocant.

[19]) *De iure belli,* L. II, C. 1, § 18.

[20]) *L. c.,* §§ 5 et 17.

loin. Il approuve catégoriquement la guerre préventive. « Utilem dico defensionem, cum movemus nos bellum, verentes, ne ipsi bello petamur. — Deinde expectare non debemus praesentem vim, si futurae occurrimus tutius. — Oportet qui citra periculum velint vivere, eos occurrere impendentibus malis, et antevertere. Nec esse cunctandum, aut expectandum, ut acceptam iniuriam cum periculo ulciscaris, si in praesentia crescentis plantae radicem praecidere possis, et adversarii male cogitantis conatus opprimere » [21]).

Il est permis de secourir un Etat qui se trouve en légitime défense. « Piena est iustitia quae defendit infirmos » [22]). La communauté internationale, dit François de Vitoria, se trouve elle-même atteinte par toute injustice, quels qu'en soient les auteurs, quels qu'en soit les victimes. Telle est la solidarité entre les Etats que chacun d'eux est appelé à poursuivre, au nom de la société humaine, la réparation de toute iniquité. Les Etats doivent faire respecter non seulement leurs droits subjectifs, mais encore la loi objective internationale [23]).

Grotius admet l'intervention dans un cas de nécessité : Celui qui fait une guerre légitime peut s'emparer de places fortes en territoire neutre, s'il y a danger manifeste que l'ennemi en prenne possession avant lui et en profite pour l'accabler de maux irréparables. Toujours faut-il que la nécessité soit extrême et qu'elle n'existe au même degré pour la victime de la mesure [24]).

C. — § 33

La guerre

I. — *La guerre juste*

L'idée de la guerre juste s'est fortement gravée dans les esprits. La lutte armée a pour unique objectif de faire triompher le droit. « Et n'est aultre chose guerre et bataille qui est faite à juste

---

[21]) *De iure belli,* L. I, C. 14. De utili defensione. In initio.

[22]) Gentilis, *De iure belli,* L. I, C. 15. De honesta defensione.

[23]) François de Vitoria, 1480-1546, *Relectiones theologicae,* 1557. Voir Pillet, *op. cit.,* p. 11 ; cf. Grotius, *De iure belli,* L. 22, C. 25, § 6.

[24]) *L. c.,* L. II, C. 2, § 10 ; L. III, C. 17, § 1.

querelle ne mais la droite exemtion de justice pour rendre le droit là où il appartient »[25]).

La guerre est légitime, écrit Saint-Thomas d'Aquin, lorsque l'adversaire l'a méritée par une faute commise. « Requiritur causa justa : ut scilicet illi qui impugnantur, propter aliquam culpam impugnationem mereantur »[26]). Il faut interpréter cette thèse en mettant pour condition que la prise d'armes ait lieu pour obtenir le redressement d'une grave injustice et après la tentative restée vaine d'amener l'adversaire à composition. Car alors seulement on peut dire que la guerre est méritée. Suarez écrit : « Iusta etiam causa belli est ut qui iniuriam intulit iuste puniatur, si recuset absque bello iustam satisfactionem praebere. Est communis, in qua et in praecedenti est observanda illa conditio, ut non sit alter paratus restituere vel satisfacere : nam si paratus esset, iniusta redderetur agressio belli »[27]). Une guerre entreprise en pareilles circonstances est faite pour un bon motif, elle ne vise qu'à rétablir la paix fondée sur le régime du droit. De là le principe de Saint-Augustin : « Bellum geritur ut pax acquiratur. Esto ergo etiam bellando pacificus, ut eos quos expugnas, ad pacis utilitatem vincendo perducas. Beati enim pacifici, ait Dominus, quoniam ipsi filii Dei vocabuntur »[28]).

Vitoria insiste sur le point que seule une infraction très sérieuse justifie la guerre. Il faut une proportionnalité entre la faute commise et les calamités que déchaîne une campagne. « Iuxta mensuram delicti debet esse plagarum modus »[29]).

Suarez donne quelques exemples de forfaits qui lui semblent fournir des raisons légitimes de guerre. « Advertendum est varia esse iniuriarum genera pro iusti belli causa, quae ad tria capita

---

[25]) Christine de Pisan, née en 1363, *Livre des faits d'armes et de chevalerie*. Début du XVe siècle, cité par Nys, *Etudes de droit international et de droit politique*, 1896, p. 160.; cf. Nys, *Christine de Pisan et ses principales œuvres*, 1914. — *Siete Partidas*. Recueil de lois, formé dans la deuxième moitié du XIIIe siècle sous le règne d'Alphonse X de Castille. Nys, *Les Siete Partidas et le droit de la guerre*. Rev. de droit internat. et de lég. comp., tome XV, 1883, p. 485.

[26]) II, 2, Quaestio 40, propositio 1.

[27]) Suarez, 1548-1617, *Tractatus III de charitate*. Disputatio XIII. De bello. Sectio 4. Quid sit iustus titulus belli, stando in ratione naturali. § 5, opera omnia, vol. XII.

[28]) *Ad Bonifacium*, Epistola 205.

[29]) Cit. Pillet, *op. cit.*, p. 28; Suarez, § 2, *op. cit.*

revocantur. Unum, si princeps res alterius occupet ac nolit restituere. Alterum, si neget communia iura gentium sine rationabili causa, ut transitum viarum, commune commercium. Tertium, gravis laesio infama, vel honore »[30]).

Gentilis note comme casus belli le refus du droit de navigation; pareil refus est une offense contre la société humaine parce que l'océan n'appartient à personne et que ses voies sont naturellement ouvertes à tous. C'est une usurpation de la part des Vénitiens, proclame l'auteur, de revendiquer la domination exclusive de l'Adriatique[31]).

2. *La déclaration de guerre*

La guerre doit être déclarée, parce que cette formalité donne une dernière occasion à l'ennemi de réparer ses torts et contient de la sorte une ultime offre de paix. Saint-Thomas d'Aquin écrit : « Instituit lex ut bellum iuste iniretur : mandatur enim Deuteronomium XX, quod cum accederent ad expugnandam civitatem, offerent ei primum pacem »[32]). Et Grotius : « Honeste et laudabiliter interponitur promulgatio belli, puta ut ab offendendo abstineatur aut delictum poenitentia et satisfactione expietur. — Extrema primo nemo tentavit loco »[33]).

---

[30]) Suarez, § 3, *op. cit.*

[31]) *De iure belli*, L. I, C. 19. De naturalibus causis belli inferendi. — Tertullien, 160-240, *De corona;* Isidore de Séville, † 636, *Etymologiae;* Saint-Augustin, 354-430, *Ad Bonifacium*, 205. Ces auteurs cités par Walker, *op. cit.*, 204-205; Decretum Gratiani, Pars II, causa 23. De re militari et de bello; Giovanni da Legnano, *De bello, de represaliis et de duello*, 1360; Vitoria, *Relectiones*, IV et VI; Pierino Belli, *De re militari et de bello*, 1563; Ayala, *op cit.*, L. I, c. 2. De bello iusto et iusti belli causa; Grotius, *De iure praedae*, écrit en 1604 et 1605, publié seulement en 1868, p. 71 et suiv. *De iure belli*, L. II, c. 1. de belli causis, et primum de defensione sui et rerum, § 2; Zouche, *op. cit.*, Pars II, sectio 6. De quaestionibus belli; une série de citations se trouvent dans l'ouvrage de Nys, *Le droit de la guerre et les précurseurs de Grotius*, 1882, p. 71 et suiv.

[32]) II, 1, Quaestio 105, propositio 3.

[33]) L. III, c. 3. De bello iusto sive solenni iure gentium, ubi de indictione. — Gentilis, *De iure belli*, L. II, c. 1. De bello indicendo; Ayala, *op. cit.*, L. I, c. 1. De ratione belli indicendi, aliisque caerimoniis bellicis, quae antiquo iure feciali proditae fuere; Zouche, *op. cit.*, Pars II, sectio 10, § 1. An bellum aliquando omissa indictione movere liceat; autres citations dans l'ouvrage de Nys qui vient d'être mentionné, p. 105 et suiv.

3. *Le respect du non-combattant*

Le belligérant, dit François de Vitoria, est tenu de respecter la propriété privée du sujet ennemi non-combattant. Il n'a que le droit de réquisitionner les objets qui lui sont nécessaires à la bonne conduite des opérations. Le pillage est indigne d'une nation chrétienne [34]).

Le droit de prise maritime donne lieu à mainte discussion. Le droit en lui-même est incontesté, mais son application suscite des controverses. Zouche expose qu'à son époque il est permis de capturer des biens neutres sur un navire ennemi. Mais il relate l'opinion différente de Grotius d'après laquelle la marchandise navigant sous pavillon ennemi n'a contre elle qu'une présomption et reste libre quand la preuve de son caractère neutre est fournie. « Quod dici solet hostiles censeri res in hostium navibus repertas, non ita accipi debet quasi certa sit iuris gentium lex, sed ut praesumptionem quandam indicet, quae tamen validis in contrarium probationibus possit elidi. Atque ita in Hollandia nostra iam olim, anno scilicet MCCCXXXVIII flagrante cum Ansiaticis bello frequenti senatu iudicatum et ex iudicato in legem transiisse comperi [35]).

Grotius distingue la contrebande absolue et relative. Le belligérant a le droit de saisir des marchandises de la seconde catégorie quand sa situation militaire est telle qu'il ne peut se protéger sans recourir à cette mesure; mais il est tenu à restitution. « Sunt quae in bello tantum usum habent, ut arma : sunt quae in bello nullum habent usum, ut quae voluptati inserviunt : sunt quae et in bello et extra bellum, usum habent, ut pecuniae, commeatus, naves, et quae navibus adsunt. — In genere usus anticipitis, distinguendus est belli status. Nam si tueri me non possum nisi quae mittuntur intercipiam, necessitas, ut alibi exposuimus, ius dabit, sed sub onere restitutionis » [36]).

---

[34]) Pillet, *op. cit.*, p. 31; Saint-Thomas d'Aquin, *op. cit.*, II, 2, quaestio 40, propositio 1 in fine; Gentilis, *De iure belli*, L. II, c. 22, De agricolis, mercatoribus, peregrinis, aliis similibus.

[35]) Zouche, *op. cit.*, Pars II, sectio 8. De quaestionibus dominii inter eos quibuscum bellum est. § 5. An amicorum bona in navi hostili capere liceat; Grotius, *De iure belli*, L. III, c. 6. De iure acquirendi bello capta. § 6. Quid de rebus repertis in navibus hostium.

[36]) *De iure belli*, L. III, c. 1. § 5. Quid liceat in eos qui hostibus res subministrant, per distinctiones explicatur; Gentilis, *De iure belli*, L. II, c. 22.

La guerre poursuit une réparation. Elle ne doit donc atteindre que les coupables et ceux qui s'opposent par la force au redressement de l'injustice. « Nul homme ne doit porter le péché d'ung aultre, donc pourquoy les povres Anglais auront-ils mal pour la coulpe de leur seigneur ? [37]). « Nunquam licet per se et ex intentione interficere innocentes. Imo idem videtur iudicium de innoxiis agricolis apud Christianos, imo de alia gente togata et pacifica, quia omnes praesumuntur innocentes, nisi contrarium constaret » [38]).

Cependant il est des cas où la vie et la propriété de la population paisible devront souffrir parce qu'il sera impossible de limiter l'effet de la guerre aux combattants. Ainsi lorsqu'une ville est assiégée. Toutefois le bombardement n'est justifiable que dans un cas d'extrême urgence. « Si enim ad summam belli victoriam parum confert expugnare arcem aut oppidum ubi est praesidium hostium et sunt multi innocentes, non videtur quod liceat ad expugnandum paucos nocentes occidere multos innocentes subiiciendo ignem vel machinas vel alia ratione qua indifferenter opprimuntur innocentes cum nocentibus » [39]).

4. *Les moyens prohibés*

Gentilis condamne l'emploi du poison et de la magie, le recours au mensonge [40]).

5. *La neutralité*

Les auteurs s'efforcent de délimiter la situation du neutre.

Grotius pense que le devoir du neutre n'est pas égal envers les deux belligérants, s'il apparaît que l'un d'eux seul fait une juste guerre. En pareil cas, le devoir consiste à ne rien faire qui puisse

---

[37]) Honoré Bonet, *L'arbre des batailles,* dédié à Charles VI; Nys, *Etudes de droit international et de droit politique,* 1896, p. 156; *Le droit de la guerre et les précurseurs de Grotius* 1882, p. 119 et suiv.

[38]) Relectio VI, 36; Walker, p. 227, *op. cit.* — Saint-Thomas d'Aquin, *op. cit.,* II, 1, quaestio 105, propositio 3; Gentilis, *De iure belli,* L. II, c. 21; De pueris et feminis; Grotius, *De iure belli,* L. III, c. 11. Temperamentum circa ius interficiendi in bello iusto.

[39]) Vitoria, cité dans Pillet, p. 30; cf. Gentilis, *De iure belli,* II, c. 23; De vastitate et incendiis; Grotius, *De iure belli,* L. III, c. 12, Temperamentum contra vastationem et similia.

[40]) *De iure belli,* L. II, c. 3-6.

rendre plus fort celui dont la cause est mauvaise ou empêcher les mouvements de celui qui combat pour un motif légitime. Mais si la justice d'une guerre est douteuse, le neutre doit tenir une conduite égale envers les deux ennemis, par exemple quand il s'agit de livrer passage à leurs troupes, de leur fournir des vivres, de ravitailler des assiégés [41]).

Gentilis déclare illicite de saisir des biens ou de faire des prisonniers en territoire neutre [42]). Avant lui, Bodin a déjà soutenu cette thèse : « Quand le subject d'un Prince se retire en la terre d'un autre, il est aussi en sa protection, de sorte que s'il est poursuyvi par l'ennemi, et pris prisonnier en la terre d'un autre Prince souverain, il n'est point prisonnier du poursuyvant, comme il fut jugé par la loy des armes, au pourparlé de paix, qui fut entre le Roy de France et l'Empereur Charles V, l'an M DLV » [43]).

D. — § 34

L'arbitrage

Gentilis recommande la voie de justice pour trancher les litiges entre peuples. Grotius émet le vœu que les Puissances chrétiennes s'allient en aréopage pour juger les conflits internationaux et prêter main forte à la sentence édictée. « Utile esset, imo quodam modo factu necessarium, conventus quosdam haberi Christianarum potestatum, ubi per eos quorum res non interest aliorum controversiae definiantur : imo et rationes ineantur cogendi partes ut aequis legibus pacem accipiant » [44]).

Eméric Crucé développe un projet d'arbitrage européen. « Il serait nécessaire de choisir une ville où tous les Souverains eussent perpétuellement leurs ambassadeurs, afin que les différens qui pourroient survenir fussent vuidez par le jugement de toute l'assemblée. Les ambassadeurs de ceux qui seroient interrez exposeroient là les

---

[41]) *De iure belli,* L. III, c. 17, § 3.

[42]) *Hispanicae advocationis libri duo,* 1613, L. I, c. 5; *De iure belli,* L. II, c. 22.

[43]) L. I, c. 7.

[44]) Gentilis, *De iure belli,* L. I, c. 3 in in.; Grotius, *De iure belli,* L. 2, c. 23, § 8.

plaintes de leurs maistres, et les autres deputez en iugeroient sans passions. Et pour authoriser d'avantage le iugement, on prendroit advis des grandes Republiques, qui auroient aussi en ce mesme endroiet leurs agens. Je dis grandes Republiques, comme celle des Venitiens et des Suisses, et non pas ces petites Seigneuries, qui ne se peuvent maintenir d'elles mesmes, et dependent de la protection d'autruy. Que si quelqu'un contrevenoit à l'arrest d'une si notable compagnie, il encourroit la disgrace de tous les autres Princes, qui auroient beau moyen de le faire venir à la raison. Or le lieu le plus commode pour une telle assemblee c'est le territoire de Venise, pour ce qu'il est comme neutre et indifferent à tous les Princes : ioinct aussi qu'il est proche des plus signalees Monarchies de la terre, de celles du Pape, des deux Empereurs, et du Roi d'Hespagne. Il n'est pas loing de France, de Tartarie, Moschouie, Polongne, Angleterre et Dannemarch. Quant à la Perse, la Chine, l'Ethiopie, et Indes orientales et occidentales, ce sont pays bien reculez, mais la navigation supplee cest incommodité, et pour un si bon subiect, on ne doibt point refuser un long voyage » [45]).

E. — § 35

Le principe des nationalités

Dans la doctrine de l'époque on voit germer l'idée d'un droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Un prince ne peut aliéner son royaume, écrit Gentilis. Car sa puissance n'est pas absolue, elle n'est pas assimilable à une propriété. En effet, un peuple libre ne délègue qu'un droit d'administration à son prince. Erasme, dans

---

[45]) *Le Nouveau Cynée ou Discours d'Estat représentant les occasions et moyens d'establir une paix generalle et la liberté de commerce par tout le monde. Aux monarques et princes souverains de ce temps.* Em. Cr. Par. A Paris, chez Jacques Villery, au Palais, sur le perron royal, 1623. Avec privilège du roy. Le seul exemplaire connu se trouve à la Bibliothèque nationale de Paris. — Nys. *Histoire littéraire du droit international. A propos de la paix perpétuelle de l'abbé de Saint-Pierre, Eméric Crucé et Ernest, landgrave de Hesse-Rheinfels.* Revue de droit international et de législation comparée. Tome XXII, 1890, p. 371 et suiv. Balch, *Eméric Crucé,* 1900. Seroux d'Agincourt, *Exposé des projets de paix perpétuelle de l'abbé de Saint-Pierre (et de Henri IV), de Bentham et de Kant.* Thèse, Paris, 1905, p. 272-284.

son livre Adagiorum Chiliades en 1517, plaide pour cette liberté en niant le droit de conquête [46]).

Grotius est moins catégorique dans la construction du principe [47]). Un Etat peut être aliéné par le souverain, dit-il, c'est-à-dire par le roi, s'il possède son royaume comme un patrimoine, ou par le peuple avec le consentement du roi. Mais l'auteur se rallie pleinement à la thèse de Gentilis, quand il s'agit d'une cession partielle. Une province ne peut, même en cas de nécessité, être cédée qu'avec le consentement de sa population. Grotius déclare : « In partis alienatione aliud insuper requiritur, ut etiam pars de qua alienanda agitur consentiat. » L'auteur invoque ici la théorie du contrat social. Ceux qui se sont unis pour former un corps d'Etat, ont établi une société perpétuelle à l'égard des parties intégrantes. Il n'y a aucune apparence qu'ils aient prévu la dissolution. D'autre part une province n'a pas le droit de sécession, si ce n'est dans le cas d'une extrême nécessité, par exemple pour éviter la dévastation par l'ennemi ; cette exception est sous-entendue dans le contrat social [48]).

III. § 36. L'égalité

La liberté des mers est défendue avec éloquence et enthousiasme par Grotius dans son ouvrage classique Mare Liberum [49]). « Fundamentum struemus hanc iuris gentium, quod primarium vocant, regulam certissimam, cuius perspicua atque immutabilis est ratio : licere cuivis genti quamvis alteram adire, cumque ea negotiari. Deus hoc ipse per naturam loquitur, cum ea cuncta quibus vita indiget, omnibus locis suppeditari a natura non vult : artibus etiam aliis alias gentes dat excellere. Quo ista? Nisi quod voluit mutua egestate et copia humanas foveri amicitias, ne singuli se putantes sibi ipsis sufficere, hoc ipso redderentur insociabiles ? — Nam et ille

---

[46]) Wambaugh, A monograph on plebiscites, 1920, p. 3.
[47]) *De iure belli,* L. III, c. 15, in medio.
[48]) L. II, c. 6, §§ 3 et suiv.
[49]) *Mare liberum sive de iure quod Batavis competit ad Indiana commercia,* 1609.

quem Deus terris circumfudit Oceanus, undique et undique versus navigabilis, et ventorum stari aut extraordinarii flatus, non ab eadem semper, et a nulla non aliquando regione spirantes, nonne significant satis concessum a natura cunctis gentibus ad cunctas aditum » [50]).

Il n'existe un pouvoir souverain que sur la mer littorale. « Les droits de la mer appartiennent au prince souverain, qui peut imposer charges jusques à XXX lieues loing de sa terre, s'il n'y a Prince souverain plus pres qui l'empesche: comme il a este jugé pour le Duc de Savoye » [51]).

L'occupation est un titre acquisitif. Elle suppose une prise de possession effective. « Invenire enim non illud est oculis usurpare, sed apprehendere. — Ad titulum domini parandum eam demum sufficere inventionem quae cum possessione coniuncta est » [52]). Le droit d'occupation ne vaut que si l'acquéreur tire parti de la terre. Il serait illégal de la laisser en friche du moment qu'on en exclut les autres peuples. « They counte this the moste just cause of warre, when any people holdeth a piece of grounde voyde and vacaunt to no good nor profitable use, kepyng other from the use and possession of it, whiche notwithstandyng by the lawe of nature ought thereof to be nowryshed and relieved » [53]).

La règle primordiale de l'égalité inspire encore ces deux maximes à Grotius : Lorsque divers Etats se réunissent en un seul, ils ne perdent pas leurs droits, mais bénéficient en commun de ceux qu'ils possédaient auparavant. Autre norme : Lorsqu'un Etat se scinde en plusieurs pays souverains, il faut que ces pays jouissent ensemble de leurs anciens droits ou qu'ils les partagent entre eux dans la mesure de leurs parts antérieures [54]).

---

[50]) *L. c.*, caput I. — Vitoria cit. Pillet, p. 9; Fernando Vasquez, 1509-1566, *Illustrium controversiarum aliorumque usu frequentium libri tres*, 1564, L. II, c. 89, p. 31 ; Gentilis, *De iure belli*, L. I, c. 19; Grotius, *De iure belli*, L. II, c. 2, § 3; L. II, c. 3, De acquisitione originaria rerum, ubi de mari et fluminibus, §§ 8 et suiv.

[51]) Bodin, L. I, c. 10, *op. cit.*

[52]) Grotius, Mare liberum, cap. 2; cf. Grotius, *De iure belli*, L. II, c. 3, § 1 ; Zouche, *op. cit.*, Pars II, sectio 3, § 1. Utrum immissione iaculi rei possessio acquiri possit.

[53]) Thomas Morus, 1478-1535, *Utopia*, 1516, L. II, c. 5.

[54]) *De iure belli*, L. II, c. 9, §§ 9-10.

IV. § 37. La solidarité

La doctrine proclame hautement l'interdépendance des peuples. Ils forment une société naturelle, la grande république de l'humanité [55]). Eméric Crucé formule la doctrine en ces termes : « Il y en a qui se soucient si peu des estrangiers qu'ils estiment une prudente politique de semer parmy eux des divisions, afin de jouir d'un repos plus asseuré. Mais je suis bien d'un autre advis et me semble quand on voit brûler ou tomber la maison de son voisin qu'on a subject de crainte, autant que de compassion, vu que la société humaine est un corps dont tous les membres ont une sympathie, de manière qu'il est impossible que les maladies de l'un ne se communiquent aux autres. » — « Pourquoy moy qui suis François voudray-je du mal à un Anglois, Espagnol ou Indien ? Je ne le puis quand je considère qu'ils sont hommes comme moy, que je suis subject comme eux à erreur et peché et que toutes les nations sont associées par un lien naturel et conséquemment indissoluble, qui fait qu'un homme ne peut reputer un autre estrangier, si ce n'est en suivant l'opinion commune et inveterée qu'il a reçues de ses prédécesseurs » [56]). Du principe de la solidarité découle le droit de communication et de commerce. Un Etat n'a pas le droit de fermer son domaine aux étrangers qui veulent s'y établir, sine iniuria aut damno. « Nolle accipere hospites et peregrinos est de se malum » [57]). « Licet unaquaeque civitas perfecta, respublica aut regnum, sit in se communitas perfecta et suis membris constans, nihilominus quaelibet illarum est etiam membrum aliquo modo huius universi, prout ad genus humanum spectat ; nunquam enim illae communitates adeo sunt sibi sufficientes sigillatim, quin indigeant aliquo mutuo iuvamine et societate ac communicatione, interdum ad melius esse maioremque utilitatem, interdum vero etiam ob moralem necessitatem et indigentiam, ut ex ipso usu constat » [58]).

---

[55]) Vitoria, cité dans Pillet, p. 8.

[56]) *Le Nouveau Cynée,* préface.

[57]) *L. c.,* p. 9.

[58]) Suarez, *Tractatus de legibus ac Deo legislatore,* 1612, L. II, c. 19, § 9. — Suarez, *Tractatus de charitate,* Disputatio XIII, sectio 4, § 3; Gentilis, *De iure belli,* L. I, c. 19; Grotius, *Mare liberum,* cap. 1 et 8; *De iure belli,* L. II, c. 2, §§ 11 et suiv.; cf. Zouche, *op. cit.,* Pars II, sectio 5; An iis quibuscum est amicitia commercium interdicere liceat.

TROISIÈME CHAPITRE

LE TRAITÉ DE WESTPHALIE

§ 38. Le traité de Westphalie

Avec le traité de Westphalie [1]) commence une nouvelle époque dans l'histoire du droit des gens. Car ce traité nous révèle un phénomène psychologique sans précédent. On peut dire qu'en 1648 apparaît pour la première fois, dans le monde du droit des gens, une conscience universelle. La vision nette qu'un statut mondial doit être établi et corroboré par la volonté commune de tous les peuples, voici la conception qui se fait jour à l'issue de la guerre de Trente ans. Cette conception porte en elle une véritable renaissance. Il y avait bien auparavant des conventions et des coutumes, mais elles n'existaient qu'entre des Etats individuels et avaient pris naissance au hasard des nécessités journalières. Or, à Munster et Osnabrück, nous voyons s'assembler les ministres de presque tous les Etats civilisés du monde et entreprendre l'œuvre systématique d'une législation européenne.

Cependant la gloire de cette législation ne réside pas seulement dans l'esprit qui l'a fait naître, elle réside encore dans la valeur des principes établis par elle. En effet, le traité de Westphalie a confirmé les quatre maximes qui sont les arcs-boutants du droit international :

La paix de 1648 a tout d'abord consacré le caractère obligatoire des traités en établissant des garanties sérieuses pour l'exécution fidèle de ses propres dispositions. Il est entendu que le traité de Munster et d'Osnabrück sera converti en loi d'Empire et sera incorporé au prochain recès de la Diète ainsi qu'à la capitulation impériale. Quiconque violera le traité en terre allemande sera condamné pour avoir troublé la paix publique et sera frappé de l'exécution forcée prévue par les constitutions d'Empire. Puis c'est une

---

[1]) Editions : Vast, *Les grands traités du règne de Louis XIV*, 1893; Philippi, *Der Westfälische Friede*, 1898.

caution solidaire: Les Etats associés stipulent une véritable alliance afin de défendre le pacte juré contre une infraction quelconque. « Pax vero conclusa nihilominus in suo robore permaneat, teneanturque omnes huius transactionis consortes universas et singulas huius pacis leges contra quemcunque sine religionis distinctione tueri et protegere, et si quid eorum a quocunque violari contigerit, laesus laedentem, imprimis quidem a via facti dehortetur, causa ipsa vel amicabili compositioni vel iuris disceptationi submissa.

Veruntamen si neutro horum modorum intra spatium trium terminetur controversia, teneantur omnes et singuli huius transactionis consortes, iunctis cum parte laesa consiliis viribusque arma sumere ad repellendam iniuriam a passo moniti, quod nec amicitiae nec iuris via locum invenerit, salva tamen de caetero uniuscuiusque iuridictione, iustitiaeque iuxta cuiusque Principis aut Status leges et constitutiones competenti administratione.

Et nulli omnino Statuum Imperii liceat ius suum vi vel armis persequi, sed si quid controversiae sive iam exortum sit, sive posthac inciderit, unusquisque iure experiatur : Secus faciens reus sit fractae pacis. Quae vero iudicis sententia definita fuerint, sine discrimine Statuum executioni mandentur, prout Imperii leges de exequendis sententiis constituunt » [2]).

Ensuite le traité de Westphalie a une vision très nette du caractère souverain des Etats, de leur droit primordial à être des corps indépendants [3]). Il reconnaît l'autonomie des Pays-Bas, il reconnaît la liberté des cantons suisses, qui a déjà été proclamée dans la paix

---

[2]) Traité d'Osnabrück, article XVII, §§ 5-7; Traité de Munster, §§ 116-117.

[3]) Hill, A History of Diplomacy in the International Development of Europe, vol. II, 1906, p. 599. « From the Peace of Westphalia dates the present political system of Europe as a group of independent Sovereign States. » — Il y a dans le traité de Munster une célèbre contradiction en ce qui concerne les droits souverains sur l'Alsace. L'article LXXVII semble les concéder à la France, l'article LXXXVI au Saint-Empire. Voir l'acte original de la cession faite à la France des trois évêchés de l'Alsace, de Brisach et de Pignerol, par l'Empereur et par l'Empire; l'acte original de la cession de l'Alsace faite à la France par l'empereur Ferdinand III et les archiducs d'Autriche Charles, Ferdinand et Sigismond, 24 octobre 1648 à Munster. Cf. Reuss, L'Alsace au XVIIe siècle, 1897, tome I, p. 133 et suiv.; Hubertus Pfeffel, Commentarii de limite Galliae, thèse de Strasbourg, 1785, p. 98 et suiv.

de 1474 avec l'Autriche, connue sous le nom d' « Ewige Richtung », et dans la paix de Bâle en 1499. « Civitatem Basileam, caeterosque Helvetiorum Cantones in possessione vel quasi plenae libertatis et exemptionibus ab Imperio esse, ac nullatenus eiusdem Imperii Discasteriis et Iudiciis subjectos »[4]). Il émancipe, dans une large mesure, les Etats allemands du pouvoir impérial. « Cum primis vero ius faciendi inter se et cum exteris foedera, pro sua cuiusque conservatione ac securitate, singulis Statibus perpetuo liberum esto, ita tamen, ne eiusmodi foedera sint contra Imperatorem et Imperium, pacemque eius publicam, vel hanc in primis transactionem fiantque salvo per omnia iuramento, quo quisque Imperatori et Imperio obstrictus est »[5]). C'est la liberté reconnue aux Pays d'Allemagne.

Cependant, cette liberté ne porte que sur le domaine international. On est même frappé de voir que la souveraineté nouvellement acquise dans la société européenne va de pair avec une souveraineté illimitée, une autocratie rigide dans le régime intérieur des Etats. Mais, en fin de compte, ce phénomène est tout à fait logique. Car, avec l'Empire, miné dans son existence par la paix de Westphalie, tombe aussi l'unique sauvegarde que le citoyen trouvait contre l'oppression du prince territorial.

Passons au principe d'égalité. Notons d'abord que le Congrès de Westphalie, pris en lui-même, considéré comme événement historique, en est une manifestation éloquente. En effet, nous voyons réunis en une même conférence et admis au même titre les représentants de presque tous les Etats européens de quelque envergure. Il n'y a pas de différence de religion : La France catholique et la Suède protestante signent l'une à côté de l'autre. Il n'y a pas de différence de constitution : Spectacle curieux que de voir siéger et délibérer ensemble des monarchies à tendances absolutistes comme la France, l'Espagne, l'Autriche, la Prusse, le Danemark, ensuite des républiques à l'instar de Venise, des Cantons suisses et des Pays-Bas, et enfin des Etats à gouvernements royaux modérés, tels

---

[4]) Traité d'Osnabrück, article VI; Traité de Munster, article LXI. Tandis que ces territoires sont jugés libres, d'autres sont considérés comme des fiefs, dépendant de la Couronne d'Empire. Il en est ainsi de Brême, de Wismar, de Stettin et d'une série d'autres provinces, concédées à la Suède. Même traité, article X.

[5]) Traité d'Osnabrück, art. VIII, § 2; Traité de Munster, art. LXIII.

que l'Angleterre, l'Ecosse et la Suède. Mais ce n'est pas seulement la forme, c'est aussi l'œuvre du Congrès de Westphalie qui est une manifestation catégorique du principe d'égalité : Les Etats d'Empire, ainsi qu'il a déjà été statué dans la paix d'Augsbourg en 1555, auront le pouvoir de déterminer la religion de leur pays, liberté connue sous le nom de ius reformandi et formulée dans la maxime fameuse : Cuius regio, eius religio. Il est vrai que cette liberté se trouve restreinte par la règle de l'année normale, c'est-à-dire par la règle que le statut de possession ecclésiastique du 1er janvier 1624 doit rester intact, ensuite par le droit de culte privé, par le droit d'émigration qui sont stipulés tous deux en faveur des sujets dissidents. Mais enfin, le ius reformandi figure dans le traité comme un principe initial et a pour conséquence naturelle qu'aucune différence ne sera faite entre les Etats pour le motif qu'ils auront embrassé telle religion ou telle autre. « In reliquis omnibus autem inter utriusque Religionis Electores, Principes, Status omnes et singulos sit aequalitas exacta mutuaque, quatenus formae Reipublicae, constitutionibus Imperii et paesenti conventioni conformis est, ita ut, quod uni parti iustum est, alteri quoque sit iustum, violentia omni et via facti, ut alias, ita et hic inter utramque partem perpetuo prohibita » [6]).

Enfin la conception qu'une grande loi de solidarité embrasse tous les peuples se trouve clairement énoncée en tête des deux traités. « Pax ita sincere serioque servetur et colatur, ut utraque pars alterius utilitatem, honorem ac commodum promoveat, omnique ex parte — fida vicinitas et secura studiorum pacis atque amicitiae cultura revivescant ac reflorescant » [7]).

Concluons. La grandeur du traité de Westphalie procède d'un double mérite : Cet acte, pour la première fois dans l'histoire de la diplomatie, dessine un tableau synoptique des quatre axiomes du droit des gens. Il révèle aussi, nous l'avons reconnu, la volonté consciente d'une ligue internationale de créer un droit commun et de le garantir par les efforts coalisés de tous. Or, cette tendance à garantir un statut mondial ne doit pas seulement être considérée comme un auxiliaire de la force obligatoire qui revient aux pactes internationaux. Elle appartient encore à un autre domaine : Elle est un

---

[6]) Traité d'Osnabrück, article V, § 1.

[7]) Article Ier dans les deux traités.

effluve qui émane de la solidarité. En effet, elle nous montre l'action collective des peuples, non plus en train d'organiser le travail matériel, mais se portant vers le monde du droit, édifiant et stabilisant la norme internationale. C'est là une solidarité d'un genre tout à fait nouveau, c'est une solidarité non opérative, mais normative. Et l'on ne saurait trop insister sur ce phénomène remarquable ; car il porte en lui le germe de la grande œuvre qui s'accomplira, deux cents cinquante ans plus tard, à la Haye et à Versailles.

QUATRIÈME CHAPITRE

LA PERIODE DES GUERRES DYNASTIQUES

1648 à 1789

A. Les faits

TABLE

BIBLIOGRAPHIE

De Barral. *Etude sur l'histoire diplomatique de l'Europe de 1648 à 1791*. Vol. I. 1880.

Bourgeois. *Manuel historique de politique étrangère*. I. Vol. 2 éd. 1897.

Combes, *Histoire générale de la diplomatie européenne*. 1854.

Dumont. Cité au chapitre II.

Ellias. *Het voorspel van den Eersten Engelschen oorlog*. (Le prélude à la première guerre avec l'Angleterre.) 1920.

De Flassan. Cité au chapitre II.

Ghillany. Cité au chapitre II.

Hanotaux. Cité au chapitre II.

Koch et Schœll. *Histoire abrégée des traités de paix entre les Puissances de l'Europe, depuis la Paix de Westphalie*. 1837.

Laurent. Cité au chapitre II.

Lavisse et Rambaud. Cité au chapitre II. Vol. VI. 1895. VII. 1896.

De Martens. *Recueil des traités depuis 1761*. 1791 sv.

De Martens. *Causes célèbres du droit des gens*. 1858 sv.

Nys. Ouvrages cités au chapitre II.

Redslob, *Das Problem des Völkerrechts*. 1917.

Rousset. *Recueil historique d'actes, négociations, mémoires, et traitez depuis la paix d'Utrecht jusqu'à présent*. 1740.

Strupp. *Urkunden zur Geschichte des Völkerrechts*. 1911. Band I. *Ergänzungsband*. 1912. *Ausgewählte diplomatische Actenstücke zur orientalischen Frage*. 1916.

Vast. *Les grands traités du règne de Louis XIV*. 1893.

Wheaton. Cité au chapitre II.

Le traité de Westphalie est un portique majestueux qui mène d'un monde ancien dans un monde nouveau. Cependant, il n'ouvre pas l'accès d'un château-fort inexpugnable qui assure au droit des gens un abri à toute épreuve. Pour s'acheminer vers pareille enceinte, il faudra monter par une série d'autres portes, et cette marche ascendante ne sera même pas régulière; car l'histoire procède par détours.

En effet, entre le Traité de Westphalie et la Révolution française, qui est la prochaine borne de la route, s'étend un vaste champ de bataille où sévissent la force brutale, l'ambition insatiable, l'égoïsme barbare. C'est l'époque des luttes dynastiques [1]) Chez les uns, le désir de l'hégémonie, chez les autres, la résistance à l'oppression, voici les motifs qui donnent à la diplomatie, aux alliances, aux guerres de cette période leur caractère prédominant. On ne lutte pas pour des idées, on ne lutte que pour la puissance. Rien ne caractérise mieux l'esprit du temps que ce mot terrible de Charles-Gustave de Suède : « Jadis Dieu daignait parler aux rois par des prophètes ou des visions : aujourd'hui, il nous fait connaître ses desseins par les circonstances favorables où il nous place pour étendre nos frontières aux dépens de nos voisins; en profitant de ces occasions, nous ne faisons qu'obéir à la volonté divine » [2]).

Les événements politiques de cette ère se déroulent par conséquent sur un niveau moral inférieur à celui de la guerre de Trente ans, guerre dont l'objectif était de sauvegarder la liberté politique des Etats européens contre les empiétements de la Maison d'Autriche et de défendre la liberté religieuse contre l'emprise de

---

[1]) Nys *La Révolution française et le droit international. Etudes de droit international,* 1896, vol. I, p. 344 et suiv.; Sorel, *L'Europe et la Révolution française,* vol. I, 1905, p. 9 et suiv.

[2]) Laurent, *Histoire du droit des gens,* tome XI, p. 181 ; cf. Testament de Richelieu, chap. 9, sect. 4, cité par Sorel, I, 18.

la Curie romaine. Ce n'est qu'au moment où la philosophie du XVIIIe siècle pénètre la vie des peuples et donne l'impulsion à leurs destinées, que l'histoire est de nouveau portée par des principes et ranimée par un souffle d'esprit. Or, malgré tout, dans cette contrée de désolation, se dressent des monuments de droit qui, dans leur isolement, ont la majesté de pyramides dans le désert.

I. § 39. La force obligatoire des conventions

L'idée que les traités constituent un engagement inviolable ne gagne pas en profondeur pendant la période qui fait l'objet de notre étude. Frédéric II, au début de ses mémoires, traite « des cas de rompre les alliances ». Il en distingue quatre : la défection de l'allié, la nécessité de la prévenir, la force majeure, l'insuffisance des moyens. Cette conception marque la faiblesse du principe. Dans ces circonstances, il importe tout au plus de retenir quelques phénomènes individuels qui frappent par un trait original.

Nous noterons que pendant l'époque de Cromwell, Mazarin exécute avec une scrupuleuse exactitude les traités conclus naguère avec la maison de Stuart. Il confirme ainsi la règle évidente que les pactes des Etats survivent aux changements de régime.

Il est généralement admis que la guerre annulle les traités. Mais il y a des exceptions. Passent pour avoir un caractère permanent les accords qui établissent de nouvelles frontières, qui créent des servitudes internationales, telles qu'un droit de pêche, enfin les accords qui portent précisément sur le cas de guerre [3]). Un exemple : Dans leur fameux traité de 1785, la Prusse et les Etats-Unis suppriment la course et stipulent des mesures très libérales à l'égard des résidents ennemis et des prisonniers de guerre. Ils ajoutent que le conflit armé ne servira jamais de prétexte pour rompre ces engagements, mais que la guerre, étant précisément l'état de choses en vue duquel ils ont été conclus, ils seront strictement observés en cas de conflit [4]).

---

[3]) Jacomet, *La guerre et les traités,* thèse, 1909, p. 68 et suiv. L'ouvrage cite de nombreux textes.

[4]) Article 23-24, Strupp, I, 87.

Une convention de 1685, entre la France et le royaume de Tripoli, stipule que « pour faciliter l'établissement du commerce et le rendre ferme et stable les Tres illustres Dey, Bey, Divan et Milice de Tripoly envoyeront quand ils l'estimeront à propos une personne de qualité d'entr'eux résider à Marseille pour entendre sur les Lieux les Plaintes qui pourroient être faites sur les contraventions au présent Traité »[5]).

On voit souvent des Etats tiers apparaître comme garants d'un traité international. Les rois de France et d'Espagne admettent, dans le traité d'Aix-la-Chapelle en 1668, « que tous les Rois, Potentats, et Princes qui voudront bien entrer dans un pareil engagement, puissent donner à leurs Majestés leurs promesses et obligations de garantie, de l'exécution de tout le contenu au présent Traité »[6]). Signalons un pacte de 1669, entre l'Angleterre et la Suède, qui confirme la paix franco-espagnole d'Aix-la-Chapelle et qui a cette particularité curieuse de garantir un traité sans le concours et à l'insu des contractants[7]).

Le traité des Pyrénées, de 1659, contient une clause nettement synallagmatique, c'est-à-dire une clause amalgamant deux obligations de telle manière que l'exécution de l'une est la condition expresse pour l'accomplissement de l'autre. C'est une forme de garantie. Voici la stipulation : le contrat de mariage entre Louis XIV et l'Infante Marie-Thérèse porte que le roi très chrétien ne fera valoir de droits sur la couronne d'Espagne, mais que cette renonciation est subordonnée au payement de la dot de l'Infante. Quelques années plus tard l'ambassadeur de France à Madrid, l'archevêque d'Embrun, ayant réclamé vainement la dot de la reine, déclare que si le payement n'est pas effectué, le roi, son maître, considérera sa promesse comme non avenue[8]).

Il est des obligations garanties par la remise d'un territoire. Citons le traité de paix de Saint-Germain, conclu en 1679 par Louis XIV, allié de la Suède et stipulant pour elle, et Frédéric Guillaume, Electeur de Brandebourg: La ville de Gollnow et le pays

---

[5]) Article 25. Strupp, *Vol. suppl.*, p. 49.
[6]) Article 7. Vast, *l. c.*, tome II, p. 19.
[7]) De Barral, p. 43, *l. c.*
[8]) De Barral, *l. c.*, p. 26-34; Vast, *l. c.*

qui en dépend serviront de gage à l'Electeur pour une somme de cinquante mille écus que lui doit la Suède [9]).

C'est un spectacle singulier qu'offre l'attitude de Louis XIV pendant la guerre qui éclate en 1665 entre l'Angleterre et la Hollande. Le roi de France est poussé par sa sympathie et ses intérêts vers Charles Stuart qui, après l'épisode de Cromwell, est remonté sur le trône de ses pères. D'autre part, un traité d'alliance le lie aux Provinces Unies. N'osant pas déchirer ce pacte, il l'observe, mais seulement pour la forme. Il déclare bien la guerre à Charles Stuart, cependant son escadre croisera dans la Manche sans tirer un seul coup de canon [10]). Lutte curieuse entre le respect du droit et la convenance politique, lutte dans laquelle le principe moral résiste bien faiblement, mais ne se laisse pas absolument battre en brèche.

II. La liberté des Etats

a) — § 40. La notion de la souveraineté

Abordons le deuxième principe fondamental du droit des gens : la souveraineté. La notion, en elle-même, au point de vue théorique, est nettement comprise.

La paix de Kutschuck-Kaïnardji, conclue en 1774, entre la Russie et la Porte, contient la stipulation suivante : « Toutes les nations Tartares de la Crimée, du Boudjiac, du Kouban, d'Yedistan, de Giambouiluc, de Yéditschkul, sans aucune exception quelconque, seront respectivement, par les deux Empires, reconnues libres et entièrement indépendantes de toute Puissance étrangère, et comme étant sous la puissance immédiate de leur propre khan de la race de Genghys-khan, élu et établi de l'accord et avec le consentement unanime des peuples Tartares, lequel les gouvernera suivant leurs lois et leurs anciens usages, sans jamais rendre compte en aucun temps à une Puissance étrangère quelconque; et en conséquence, ni la Cour de la Russie, ni la P. O. ne se mêleront en aucune manière de l'élection et de l'établissement dudit khan, non plus que

---

9) Robin, *Des occupations militaires en dehors des occupations de guerre,* thèse, 1913, p. 44.

10) De Barral, *l. c.,* p. 28 et suiv.

de leurs affaires domestiques, politiques, civiles, et intérieures; mais la Cour de Russie et la P. O. reconnaîtront et regarderont ces nations Tartares, dans leur état politique et civil, sur le même pied que les autres Puissances qui se gouvernent par elles-mêmes et ne dépendent que de Dieu seul. Quant aux cérémonies de religion, comme les Tartares professent le même culte que les Musulmans, et que S. M. le sultan est regardé comme le souverain Calife de la religion mahométane, ils se conduiront à son égard comme il est prescrit par les préceptes de leur loi, sans cependant compromettre par là leur liberté politique et civile, telle qu'elle vient d'être établie. L'Empire de Russie rend à la dite nation Tartare (à l'exception des forteresses de Kertsch et de Yéni-Kalé avec leurs districts et ports, que la Russie retient pour elle) toutes les villes, forteresses, habitations, terres et ports conquis dans la Crimée et dans le Kouban par les armes russes, les districts entre les fleuves Berda, Kouschiwode (ou Kouskajawoda) et le Dnieper, de même que tout le pays qui s'étend jusques aux frontières de Pologne, entre le Bog et le Dniester, à l'exception de la forteresse d'Oczakow avec son ancien district, laquelle restera, comme par le passé, à la Sublime Porte, promettant, après la conclusion du Traité de paix et l'échange de ratifications d'iceluy, de retirer de ces pays toutes ses troupes; et la Sublime Porte s'engage pareillement de son côté à se désister de tous les droits quelconques qu'Elle peut avoir sur les forteresses, villes, habitations, etc., dans la Crimée, dans le Kouban et dans l'île de Taman, et à ne jamais envoyer dans ces endroits des garnisons ou autres troupes armées, et, en conséquence, à remettre aux Tartares, de la même manière que le fait la Russie, ces Etats pour être à leur pleine et véritable disposition et sous leur engagement et pouvoir immédiat et indépendant. La Sublime Porte s'oblige, en outre, et promet solennellement qu'elle ne fera jamais passer, à l'avenir, dans les dites villes, forteresses, terres et habitations aucune garnison de ses troupes ou d'autres; qu'Elle n'y introduira et n'y entretiendra sous aucun prétexte de ses troupes armées, et qu'Elle n'enverra pas même dans ces pays des *Séimens,* ou intendants, ou autres employés militaires de quelque espèce ou de quelque nom que ce soit; mais qu'Elle laissera tous les Tartares dans la jouissance de leur liberté et indépendance, comme les y laisse l'Empire de Russie. » Citons aussi le traité de Versailles qui clôture, en 1783, la guerre d'indépendance des colonies américaines: « His Britannic

Majesty acknowledges the said United States to be Free, Sovereign, and Independent States, that he treats with them as such ; and for himself, his heirs and successors, relinquishes all claims to the government, propriety, and territorial rights of the same, and every part thereof. » Dans la suite, les colonies, tout en conservant leur caractère d'Etats, se fondent en une confédération. Dès lors elles ne possèdent plus la souveraineté à titre individuel. Cette qualité revient dorénavant à l'association prise dans son ensemble. Mais les colonies participent à cette souveraineté. Car elles sont les membres et les supports de la confédération qui n'est rien sinon le produit de leur volonté commune.

Autre trait significatif. On possède une conception précise du phénomène qu'on a coutume d'appeler servitude internationale. On admet que le pouvoir d'un Etat de commander sur son territoire peut être mutilé par une convention. Or, ramener pareille limitation à un acte volontaire implique la thèse que le pouvoir de commander est en principe inviolable, en d'autres termes, que l'Etat est souverain.

En parcourant les traités d'alors nous rencontrons une série de servitudes internationales. Les unes sont d'ordre militaire : La paix de Munster stipule que le Roi Très Chrétien aura le droit de garnison à Philippsbourg et le droit de passage pour ses troupes jusqu'à cette ville. Mais elle ajoute expressément, afin de préciser qu'il y a servitude et rien de plus, que la propriété, la pleine juridiction, la possession, les revenus, les droits, les hommes, sujets et vassaux appartiendront, avant comme après, à l'évêque et au chapitre de Spire, exception faite du seul droit de protection [11]). Le même traité de Munster interdit toute fortification sur la rive gauche du Rhin, de Bâle à Philippsbourg [12]). Le traité d'Utrecht impose l'obligation à la France de détruire les fortifications de Dunkerque, de combler le port et de ruiner les écluses [13]). Rappelons aussi les célèbres traités de la barrière, notamment le traité définitif de 1715. L'empereur qui vient d'acquérir les Pays-Bas par la paix d'Utrecht, de Rastatt et de Bade, accorde aux Etats-Généraux de Hollande le droit de garnison exclusif dans les villes et châteaux de Namur et Tournai, dans les

[11]) Articles 75-76.

[12]) Article 81.

[13]) Traité France-Angleterre. Article 9. Strupp, I, 32.

cités de Menin, Furnes, Warneton, Ypres et dans le fort de Knoque. Les gouverneurs et officiers seront aux seuls ordres et à la judicature des Etats-Généraux pour tout ce qui regarde la défense, garde, sûreté de leurs places; mais ils seront cependant tenus de prêter serment à l'Empereur, promettant de garder fidèlement les forteresses à la souveraineté de la maison d'Autriche et de ne s'ingérer dans aucune affaire civile [14]).

D'autres servitudes sont d'ordre économique : Le traité d'Utrecht, conclu en 1713 par Louis XIV et la reine de Grande-Bretagne, décide que l'île de Terre-Neuve et les îles adjacentes appartiendront désormais et absolument à la Grande-Bretagne. Mais il ajoute que les Français auront le droit d'aborder et d'établir des échafauds et cabanes sur les côtes situées entre le cap Bona Vista et Pointe Riche pendant la période de l'année qui est propice à la pêche et pendant le temps qui est nécessaire pour sécher le poisson [15]). La paix de Versailles accorde, en 1783, un privilège semblable aux citoyens des Etats-Unis, dans les possessions anglaises d'Amérique [16]).

b. — *Le respect de la souveraineté*

Voici donc l'idée de la souveraineté bien comprise. Mais un autre problème se pose : Est-elle fidèlement appliquée; régit-elle la vie diplomatique de tous les jours?

1. — § 41
La base : le respect du droit individuel

L'idée de souveraineté ne peut atteindre son plein développement que dans un monde où le droit de l'homme est respecté comme une loi immuable; car la liberté de l'Etat n'est que la projection de la

---

[14]) Article 47. Strupp, *Die Neutralisation und die Neutralität Belgiens,* 1917, p. 44. Dollot, *Les origines de la neutralité de la Belgique et le système de la barrière,* 1609-1830. Thèse, 1902; Descamps, *La neutralité de la Belgique au point de vue historique, diplomatique, juridique et politique,* 1902.

[15]) Article 13. Strupp, I, 33.

[16]) Article 3. Strupp, I, 81.

liberté individuelle dans la vie des peuples. C'est une thèse que nous avons défendue à maintes reprises.

Donc, avant d'aborder notre sujet, posons la question préalable et recherchons si le droit de l'homme est respecté à l'époque dont nous retraçons l'histoire. Pour épuiser cette question, il faut distinguer la liberté politique et la liberté civile. La première n'est qu'un aspect limité du problème, elle ne joue que dans un cadre spécial, elle ne porte que sur une catégorie d'hommes rattachés à la même allégeance. Mais cela n'empêche que son étude ouvre des aperçus instructifs.

La période qui va du traité de Westphalie à la Révolution française marque l'avènement de l'absolutisme. C'est l'ère qui reçoit son empreinte par des personnalités comme Louis XIV, Louis XV, les deux derniers Stuarts et George III d'Angleterre. C'est l'époque où les princes d'Allemagne, profitant de l'indépendance que leur a reconnue le traité de Westphalie, forgent cette machine gouvernementale qui, sous le nom d'un régime de police éclairée, broie, comprime et pétrit la vie individuelle jusque dans ses domaines les plus intimes. Les princes gouvernent seuls. Ils n'admettent pas de représentation populaire. Ils refusent d'écouter la voix de leurs sujets. Alles für das Volk, nichts durch das Volk.

Une période de l'histoire, carctérisée par l'étranglement de la liberté politique, ne peut être fertile en grandes conceptions sur la liberté de l'Etat. Les dynasties qui travailleront, sans relâche ni scrupule, à augmenter leur puissance intérieure, poursuivront à l'égard d'autres dynasties de mêmes projets d'ambition et d'égoïsme. Les pays seront envisagés comme des patrimoines et l'Europe ne sera plus qu'un grand marché sur lequel chaque maison régnante voudra obtenir le plus de territoires possibles en dépouillant ses voisins. Diplomatie basée sur l'esprit de lucre et hostile par conséquent aux idées de droit basées sur l'éthique.

Mais l'idée de souveraineté, qui plonge ici dans le vide, trouve heureusement un autre soutien. Tandis que la liberté politique est bannie, la liberté civile est reconnue et le respect qu'on lui témoigne suit même une ligne ascendante. L'homme, pris en lui-même et sans distinction de nationalité, trouve dans les pays de civilisation européenne une protection sérieuse de sa personne et de ses biens. La conviction se fortifie que l'être humain, quelle que soit sa provenance, est un sujet de droit, et cette doctrine offre un terrain limité, mais favorable à l'épanouissement du dogme de la souveraineté.

Considérons les sauvegardes dont jouit l'homme en terre étrangère.

La propriété privée revêt, dans une large mesure, un caractère international, elle a cours d'un pays à l'autre, elle est respectée en la personne de l'étranger comme en la personne du citoyen [17]).

Un traité anglo-français de commerce et de navigation statue dès 1713 que les ressortissants des deux royaumes pourront librement transmettre par donation, par testament, ou par succession ab intestat, les biens mobiliers qu'ils possèdent dans l'un des deux territoires. Le Français disposera donc ou se saisira d'une fortune sise en Angleterre, avec la même facilité que s'il était sujet britannique. En un mot, pour la donation et l'héritage, les deux royaumes fusionnent en une seule région de droit [18]). Une disposition analogue se trouve dans le traité de commerce et d'amitié conclu entre la Prusse et les Etats-Unis d'Amérique, en 1785, traité inspiré par Franklin et remarquable par la générosité de ses conceptions [19]). Citons encore la capitulation franco-turque de 1740. Elle décide que si un Français vient à mourir, sa fortune sera remise à ses exécuteurs testamentaires et que s'il n'a pas laissé de testament, ses biens seront donnés à ses compatriotes par l'entremise de leur consul, sans que les officiers du droit d'aubaine aient la faculté d'intervenir [20]).

Le droit de naufrage, ancienne et barbare méconnaissance de la propriété privée, tend à disparaître. Il est flétri par deux conventions que nous citerons bien souvent parce qu'elles représentent un progrès notable dans la conception du droit des peuples. Ce sont les traités de 1713 entre Louis XIV et Anne d'Angleterre, et de 1785 entre la Prusse et les Etats-Unis d'Amérique [21]).

Le traité de 1713 abolit aussi la relâche forcée. « On ne pourra obliger les Vaisseaux chargez des deux Parties, passant sur les costes

---

[17]) Traité des Pyrénées, 1659, article 9. Vast, *l. c.*, tome I, p. 99; Pacte de famille des Bourbons, 1761. De la Guéronnière, *Le droit public et l'Europe moderne*, 1876, I, 162.

[18]) Article 13. Strupp, I, 38.

[19]) Article 10. Strupp, I, 84. Cf Scott, The treaties of 1785, 1799 and 1828 between the United States and Prussia 1918.

[20]) Article 22. Strupp, I, 53.

[21]) Traité de 1713, article 33. — Traité de 1785, article 9. Strupp, I, 44, 83.

l'une de l'autre, et que la tempeste aura obligez de relâchez dans les Rades ou Ports, ou qui y auront pris terre de quelque autre manière que ce soit, d'y décharger leurs Marchandises, de tout ou en partie, ou de payer quelque Droit, à moins qu'il ne les y déchargent de leur bon gré, et qu'ils en vendent quelque partie » [22]).

Ce traité condamne aussi le droit d'angarie, c'est-à-dire le droit de mettre des navires marchands d'un autre pays en réquisition pour un service public [23]). La paix de 1685, entre la France et Tripoli, adopte le même point de vue. « Les François ne pourront estre contraints pour quelque cause et sous quelque prétexte que ce puisse estre, à charger sur les Vaisseaux aucune chose contre leur volonté, ni faire aucun voyage aux lieux où ils n'auront pas dessein d'aller » [24]). Citons enfin le traité de 1785. « Des sujets ou citoyens de l'une des Parties Contractantes, leurs vaisseaux ni effets ne pourront être assujettis à aucun embargo, ni retenus de la part de l'autre pour quelque expédition militaire, usage public ou particulier de qui que ce soit » [25]).

La capitulation franco-turque de 1740 reconnaît que les citoyens d'un même pays qui vivent en territoire étranger ne sont pas solidairement responsables des dettes contractées par l'un d'entre eux. « Si un Français venait à s'absenter pour cause de dette ou de quelque faute, on ne pourra saisir ni inquiéter à ce sujet aucun autre Français qui serait innocent et qui n'aurait point été sa caution » [26]).

La paix d'Utrecht, passée entre la France et l'Angleterre, promet aux citoyens des deux royaumes l'entière protection des tribunaux. « Les voyes de la Justice ordinaire seront ouvertes et le cours en sera libre réciproquement dans tous les Royaumes, Terres et Seigneuries, de l'obéissance de leurs Majestez, et leurs Sujets de part et d'autre pourront librement y faire valoir leurs droits, actions et prétentions, suivant les Loix et Statuts de chaque Païs » [27]).

La maxime que la propriété privée a un caractère inviolable apparaît donc comme une loi universelle qui ne connaît pas de fron-

---

[22]) Article 16. Strupp, I, 39.
[23]) Article 7. Strupp, I, 38.
[24]) Article 17. Strupp, *Vol. suppl.* 47
[25]) Article 16. Strupp, I, 86.
[26]) Article 23. Strupp, I, 53.
[27]) Article 8, Strupp, I, 32.

tières politiques. Elle est déjà si profondément ancrée dans les esprits que parfois elle est même reconnue, en cas de guerre, vis-à-vis des ressortissants ennemis. Citons le traité d'Utrecht, conclu entre le roi de France et la reine d'Angleterre : S'il arrivoit que leurs Majestez en vinssent à une guerre ouverte, « tous les vaisseaux, marchandises, et tous les effets mobiliaires des Sujets de l'une des deux Parties qui se trouveront engagées dans les Ports et Lieux de la Domination de l'autre, n'y seront point confisqués ni en aucune façon endommagés. Mais l'on donnera aux Sujets desd. Majestés le terme de six mois entiers à compter du jour de la rupture, pendant lesquels ils pourront, sans qu'il leur soit donné aucun trouble ni empêchement, vendre, enlever ou transporter ou bon leur semblera leurs biens de la nature cy-dessus exprimée et tous leurs autres effets et se retirer eux-mêmes »[28]). La doctrine se trouve plus amplement développée dans la convention économique de 1785, entre la Prusse et les Etats-Unis. « S'ils survient une guerre entre les Parties Contractantes, les marchands de l'un des deux Etats qui résideront dans l'autre, auront la permission d'y rester encore neuf mois, pour recueillir leurs dettes actives et arranger leurs affaires; après quoi ils pourront partir en toute liberté et emporter tous leurs biens, sans être molestés ni empêchés. Les femmes et les enfants, les gens de lettres de toutes les facultés, les cultivateurs, artisans, manufacturiers et pêcheurs qui ne sont pas armés, et qui habitent les villes, villages ou places qui ne sont pas fortifiés, et en général tous ceux dont la vocation tend à la subsistance et à l'avantage commun du genre humain, auront la liberté de continuer leurs professions respectives, et ne seront point molestés, en leurs personnes, ni leurs maisons ou leurs biens incendiés, ou autrement détruits, ni leurs champs ravagés par les armées de l'ennemi au pouvoir duquel ils pourroient tomber par les événements de la guerre; mais si l'on se trouve dans la nécessité de prendre quelque chose de leurs propriétés pour l'usage de l'armée ennemie, la valeur en sera payée à un prix raisonnable»[29])

[28]) Article 19. Strupp, I, 35.

[29]) Article 23. Strupp, I, 87; cf. Traité des Pyrénées, article 24. Vast, *l. c.*, tome I, p. 104; exemple contraire : Pendant la guerre d'indépendance, les colonies révoltées autorisent la saisie de la propriété privée britannique et la main-mise sur les dettes privées des citoyens américains vis-à-vis des fidèles sujets du Roi. Jacomet, *La guerre et les traités*, 1909, p. 62.

A part les sauvegardes multiples qui garantissent la propriété privée, il en est d'autres qui défendent l'être humain contre des violences faites à sa personne. Ainsi la clause de 1785, reproduite à l'instant [30]). Mais la stipulation la plus remarquable et qui indique une ère nouvelle dans l'évolution des idées humanitaires est celle qui concerne le traitement des captifs dans la même convention : « Afin d'adoucir le sort des prisonniers de guerre et de ne les point exposer à être envoyés dans des Climats éloignés et rigoureux, ou resserrés dans des habitations étroites et malsaines, les deux Parties Contractantes s'engagent solennellement l'une envers l'autre et à la face de l'univers, qu'elles n'adopteront aucun de ces usages; que les prisonniers qu'elles pourroient faire l'une sur l'autre ne seront transportés ni aux Indes Orientales, ni dans aucune contrée de l'Asie ou de l'Afrique, mais qu'on leur assignera en Europe ou en Amérique, dans les territoires des Parties Contractantes un séjour situé dans un air sain ; qu'ils ne seront point consignés dans des cachots, ni dans des prisons, ni dans des vaisseaux de prison, qu'ils ne seront pas mis aux fers, ni garrottés, ni autrement privés de l'usage de leurs membres ; que les officiers seront relâchés sur leur parole d'honneur dans l'enceinte de certains districts qui leur seront fixés, et qu'on leur accordera des logemens commodes, que les simples soldats seront distribués dans des cantonnemens ouverts assez vastes pour prendre l'air et l'exercice, et qu'ils seront logés dans des baraques aussi spacieuses et aussi commodes que le sont celles des troupes de la Puissance, au pouvoir de laquelle se trouvent les prisonniers; que cette Puissance fera pourvoir journellement les officiers d'autant de rations, composées des mêmes articles et de la même qualité, dont jouissent en nature ou en équivalent les officiers du même rang qui sont à son propre service ; quelle fournira légalement à tous les autres prisonniers une ration pareille à celle qui est accordée au soldat de la propre armée » [31]).

---

[30]) Une disposition semblable est insérée dans le traité de paix franco-tripolitain de 1685, article 29. Strupp, *Vol. suppl.* 49.

[31]) Article 24. Strupp, I, 87. — A comparer le cartel anglo-américain de 1813 sur l'échange des prisonniers de guerre. Basdevant, *Deux conventions peu connues sur le droit de la guerre.* Rev. gén. de droit internat. public, 1914, p. 1 et suiv.

2. — § 42

Le caractère illicite de l'intervention

A la fin du XVIIIe siècle, la France et la Grande-Bretagne engagèrent un débat qui met en pleine lumière les conceptions de l'époque sur la souveraineté de l'Etat et sur l'acte qui lui est strictement contraire, l'intervention.

En 1776, les colonies anglaises d'Amérique déclarèrent leur indépendance. En 1778, le gouvernement de Louis XVI les reconnut comme Etats souverains, en formant deux traités avec elles, l'un d'amitié et de commerce, le second d'alliance défensive.

Le gouvernement anglais vit dans cette attitude de la France une intervention injustifiée dans ses affaires intérieures. La France, disait-il, avait l'obligation de considérer les colonies rebelles comme faisant partie intégrante du Royaume Britannique. Il ne lui était donc pas permis de traiter avec elles. Mais, poursuivait le ministère de Londres, non contente de former des relations diplomatiques avec les colonies révoltées, la France leur prêtait un secours manifeste contre la métropole. Elle ouvrait ses ports aux vaisseaux de guerre américains et à leurs prises, elle leur facilitait les moyens d'augmenter leurs armements, elle permettait à ses sujets d'équiper des vaisseaux armés sous le pavillon américain pour croiser contre le commerce anglais et transporter des marchandises de contrebande aux colonies insurgées, elle allait jusqu'à leur fournir, sous le masque d'un négoce privé, des armes, des subsides en argent et d'autres secours.

Le gouvernement français répondit à ce réquisitoire en citant d'abord un précédent historique. Il allégua l'exemple de la reine Elisabeth, qui avait reconnu l'indépendance des Pays-Bas, révoltés contre l'Espagne au XVIe siècle, et avait conclu un traité d'alliance avec eux pour défendre leur liberté. Ensuite, les ministres de Louis XVI produisirent un argument juridique. En 1778, disaient-ils, au moment où la France avait conclu des traités avec eux, les territoires américains possédaient une indépendance de fait et cela suffisait pour admettre leur indépendance de droit. En d'autres termes, plus précis, l'attitude de sa Majesté Très Chrétienne paraissait pleinement justifiée par un événement historique. Le voici : Les colonies formant, par leur population et l'étendue de leur terri-

toire, une nation considérable, avaient établi leur liberté, non seulement par une déclaration théorique, mais effectivement, et l'avaient maintenue contre tous les efforts de l'Angleterre. Dorénavant la France pouvait donc les considérer comme des Etats souverains, faisant partie de la Société des Nations et susceptibles d'avoir leur propre diplomatie [32]). Le gouvernement anglais, poursuivaient les ministres de Louis XVI, avait reconnu lui-même le changement de la situation, car il avait cessé de traiter les colons en rebelles. En effet, il avait observé vis-à-vis d'eux les lois de la guerre admises entre les nations indépendantes, des prisonniers avaient été régulièrement échangés en vertu de cartels signés par des commissaires du congrès américain, les capitulations des troupes anglaises devant celles des Etats-Unis avaient été respectées, enfin la cour de Londres avait confirmé l'autonomie des nouvelles Républiques en déléguant des plénipotentiaires pour traiter de la paix avec elles.

Ce duel juridique démontre clairement que le caractère souverain de l'Etat est admis comme principe incontestable et que l'intervention est franchement condamnée. Dans la controverse de 1778, il s'agit avant tout d'établir si les colonies américaines forment déjà un véritable Etat au moment où la France inaugure des relations avec elles. Le gouvernement de Paris l'affirme et développe à l'appui de sa thèse la doctrine absolument exacte que la qualité d'Etat est une qualité de fait et ne dépend pas du caractère plus ou moins légitime qui s'attache à la naissance d'une société politique. Un problème semblable se pose lorsque les Pays-Bas autrichiens révoltés proclament en 1790 la République libre des Provinces Belges Unies et sollicitent l'intervention de la Triple-Alliance, Angleterre, Prusse et Hollande. Mais le problème n'est pas traité à fond, car l'Angleterre et la Hollande invoquent un argument spécial pour justifier leur intervention. Elles se basent sur le fait d'être garantes de la Constitution des Pays-Bas autrichiens et d'avoir assuré, par traité, la possession de ces provinces à la maison de Habsbourg. Il est toutefois significatif que les deux gouvernements recherchent un titre pour justifier leur immixtion dans les affaires d'un autre pays [33]).

---

[32]) Wheaton, *op. cit.*, 1841, p. 353 et suiv.; De Martens, *Causes célèbres*, III, 140 et suiv.

[33]) Wheaton, *op. cit.*, 1865, vol. I, p. 350.

Si l'Etat est légitime, par le seul fait qu'il existe et réussit à se maintenir, il en est de même de la forme du gouvernement. Louis XIV méconnaît cette vérité lorsqu'il soutient Jacques Stuart, le prétendant au trône d'Angleterre, contre Guillaume III d'Orange, qui règne depuis 1689. C'est une intervention injuste, et non pas la protection d'un titre légal. En effet, une dynastie n'a plus de droits dès le moment où elle est incapable de les réaliser. Cette maxime peut sembler au premier abord une hérésie juridique, mais elle n'en est pas moins vraie. Car dans les soubassements de l'Etat, le droit se confond avec le fait. Aussi Louis XIV devra-t-il reconnaître l'avènement de la nouvelle dynastie, qui règne pour la raison simple, mais péremptoire, qu'elle est soutenue par le peuple d'Angleterre. Il s'y résigne à Ryswick et à Utrecht.

Le partage de la Pologne est peut être l'acte qui constitue dans l'histoire l'injure la plus sanglante au droit des gens. Acte cynique et inspiré par le seul esprit de rapine. Le spectacle est d'autant plus consternant que le crime est commis par une ligue. Dans le passé, on avait vu se nouer des alliances pour combattre le pouvoir et l'ambition d'un oppresseur commun. Et voilà qu'une association se forme à la fin d'accomplir un acte de spoliation. Mais, ce qui est tout aussi grave, c'est le silence de l'Angleterre et de la France, le silence de l'Europe entière devant l'exécution du forfait. Il semble que la conscience d'un droit international est morte.

Et tout de même, n'est-il pas intéressant d'observer que les puissances copartageantes cherchent à justifier leur brigandage par des considérations de droit? Le premier traité de partage, conclu en 1772 « au nom de la Très Sainte Trinité » tente l'argumentation suivante : L'esprit de faction qui maintient l'anarchie en Pologne, y fait craindre la décomposition totale de l'Etat, décomposition qui pourrait troubler les intérêts des voisins, altérer la bonne harmonie qui existe entre eux, et allumer une guerre générale. Pour cette raison l'Autriche, la Prusse et la Russie, ayant d'ailleurs à la charge de la Pologne des titres aussi anciens que légitimes, ont décidé de les faire valoir, de rétablir l'ordre dans l'intérieur du pays et de donner à cet Etat une existence politique plus conforme aux intérêts des Puissances limitrophes [34]).

---

[34]) De Barral, *l. c.*, p. 330.

D'autres interventions très graves se produisent encore[35]).

Rappelons les traités de 1698 et de 1700 par lesquels la France, l'Angleterre et la Hollande partagent le royaume espagnol pour le cas où Charles II, dernier descendant mâle de la lignée de Charles-Quint, viendrait à mourir. La cour d'Espagne proteste contre cet acte, qui lui apparaît comme une atteinte à son indépendance et une violation du droit des gens. Mais les puissances coalisées lui répondent que leur intervention est légitime parce qu'elle veut garantir l'équilibre européen, en empêchant, d'une part, l'union des deux couronnes de France et d'Espagne et, d'autre part, la reconstitution de l'Empire de Charles-Quint[36]).

Citons un autre événement qui se place en 1780. La Russie et le Danemark, dans la convention de Copenhague, à laquelle adhère bientôt la Suède, déclarent que la mer Baltique est une mer fermée aux vaisseaux de guerre des puissances belligérantes. C'est une infraction à la liberté des mers, déjà consacrée à cette époque; mais les trois Puissances invoquent la nécessité de défendre leur commerce contre les violences qui lui sont infligées au cours de la guerre d'Amérique.

En 1787, la Prusse envoie une armée en Hollande pour rétablir le stathouder, prince d'Orange, menacé par un soulèvement populaire. Comment légitimer cette mesure? Frédéric-Guillaume II ne peut prétendre que la sécurité des Etats voisins, la paix générale ou l'équilibre européen soient troublés par les dissensions civiles de la République. Il saisit un prétexte. Sa sœur, épouse du prince d'Orange, en route pour la Haye, s'étant vue arrêtée à la frontière par les troupes anti-orangistes, le roi de Prusse prétend demander satisfaction de cette insulte[37]).

Deux derniers exemples frappants : A peine Marie-Thérèse est-elle montée sur le trône, que Frédéric II envahit la Silésie ; il viole

---

[35]) Le cas de Christine de Suède faisant mettre à mort en territoire français, à Fontainebleau, le malheureux Monaldeschi après un simulacre de jugement n'a aucun intérêt en droit international. Cet acte était un simple assassinat. Car Christine n'était plus reine au moment où elle l'accomplissait. De Martens, *Causes célèbres,* I, 1 et suiv.

[36]) Wheaton, *op. cit.,* 4e éd. Trad. 1865, I, 116.

[37]) Wheaton, *l. c.*, 1865, I, 347 et suiv.; De Martens, *Causes célèbres* III, 397 et suiv.

ainsi sa promesse de reconnaître la Pragmatique Sanction qui assurait les domaines autrichiens à la fille de Charles VI. Louis XIV, de son côté, institue les fameuses Chambres de Réunion, qui ont pour tâche de justifier ses guerres de conquête par un simulacre de juridiction : Des traités de paix ayant cédé bon nombre de villes et de provinces à Louis XIV « avec leur dépendances », le monarque fait rechercher par des magistrats, dans les anciennes chartes, quelles ont pu être ces dépendances à un moment quelconque de l'histoire. Source de décisions arbitraires. Le roi pratique tout simplement une politique impérialiste. Mais il n'ose l'avouer, il n'ose, malgré l'éclatante supériorité de ses armes, braver l'opinion de l'Europe et reconnaît, sinon par une profession de foi sincère, du moins par une forme de procédure, le caractère illégal de l'intervention pure et simple.

Les historiens d'Allemagne ont volontiers flétri la prise de Strasbourg par Louis XIV, comme une violation flagrante du droit des gens. Le traité de Munster, quoique ambigu, est plutôt en faveur de leur thèse [38]). D'autre part, il faut avouer que, l'Alsace une fois entre les mains de Louis XIV, l'absorption de Strasbourg devenait une fatalité historique [39]).

3. — § 43

Les privilèges des agents diplomatiques

Une série de prérogatives s'attachent, depuis la haute antiquité, au personnage qui représente une puissance étrangère. Accorder à un agent diplomatique une situation privilégiée, c'est reconnaître la souveraineté de l'Etat qui le délègue.

Nous avons vu que déjà dans la période antérieure les prérogatives de l'agent diplomatique se sont largement développés. Ce progrès s'accentue à notre époque. Les grands principes, l'inviolabilité de la personne et du domicile, l'obligation d'honorer l'ambassadeur, comme représentant de son Etat, se consolident et creusent des racines toujours plus profondes dans la conscience des peuples. L'on peut en voir la preuve dans l'indignation universelle que suscite

---

[38]) Articles 73, 74, 86.

[39]) Lavisse-Rambaud, *l. c.*, tome VI, p. 112; Reuss, *L'Alsace au XVIIe siècle*, 1897, vol. I, p. 238 et suiv. *Histoire de Strasbourg*, 1922, p. 246 et suiv.

le sort tragique de Patkul, ambassadeur de Russie à la cour d'Auguste II, électeur de Saxe et roi de Pologne. Charles XII de Suède, après avoir vaincu ce prince, l'oblige par le traité de paix d'Altranstaedt à lui livrer Patkul, qui a négocié une alliance entre la Saxe et la Russie, et fait périr le malheureux sur la roue [40]).

Ce qui démontre clairement l'autorité grandissante du droit diplomatique, c'est qu'il rayonne jusque dans les pays d'Orient. Dans ces régions les principes octroyés dépassent même ceux qui sont habituels en Europe, et comportent une cession partielle du pouvoir. Pour donner une idée de cette mainmise, nous citerons deux traités de la France.

C'est d'abord la capitulation de 1740 avec la Porte. Les ambassadeurs de Louis XV obtiennent d'importants droits juridictionnels apportant une liberté précieuse aux Français qui résident en Turquie. Dans la mesure de ces droits, les Français se trouvent affranchis de l'autorité turque, c'est-à-dire déliés de la sujétion territoriale et ramenés à leur sujétion personnelle. « S'il arrive quelque contestation entre les Français, dit le traité, les ambassadeurs et les consuls en prendront connaissance et en décideront selon leurs us et coutumes, sans que personne puisse s'y opposer » [41]). « S'il arrive que les consuls ou négociants français aient quelques contestations avec les consuls et les négociants d'une autre nation chrétienne, il leur sera permis, du consentement et à la réquisition des parties, de se pourvoir par devant leurs ambassadeurs qui résident à la Sublime Porte, et tant que le demandeur et le défendeur ne consentiront pas à porter ces sortes de procès par devant les pacha, cadi, officiers ou douaniers, ceux-ci ne pourront pas les y forcer ni en prendre connaissance » [42]). « S'il arrivait quelque meurtre ou quelque autre désordre entre les Français, leurs ambassadeurs et les consuls en décideront selon leurs us et coutumes, sans qu'aucun de nos officiers puisse les inquiéter à cet égard » [43]). Dans d'autres cas, les agents diplomatiques ont un simple droit de collaborer à la juridiction locale. « Si quelqu'un avait un différend avec

---

[40]) Voir les précédents nombreux cités par De Martens dans ses *Causes célèbres*.

[41]) Article 26. Strupp, I, 48 et suiv.

[42]) Article 52.

[43]) Article 15.

un marchand français, et qu'ils se portassent devant le cadi, ce juge n'écoutera point leur procès, si le drogman français ne se trouve présent. » « Si un Français ou un protégé de France commettait quelque meurtre ou quelque autre crime, et qu'on voulût que la justice en prit connaissance, les juges de l'Empire turc et les officiers ne pourront y procéder qu'en présence de l'ambassadeur et des consuls ou de leurs substituts, dans les endroits où ils se trouveront. » « Les gens de justice et les officiers de la Sublime Porte, de même que les gens d'épée, ne pourront sans nécessité entrer par force dans une maison habitée par un Français; et lorsque le cas requerra d'y entrer, on en avertira l'ambassadeur ou le consul, dans les endroits où il y en aurait, et l'on se transportera dans l'endroit en question, avec les personnes qui auront été commises de leur part »[44]).

C'est ensuite le traité de paix conclu en 1685 avec Tripoli. Il donne des droits semblables au consul de France. « Le Consul aura tout pouvoir et juridiction dans les différends qui pourront naître entre les François, sans que les Juges de la Ville de Tripoly en puissent prendre aucune connaissance. » « S'il arrive un différend entre un François et un Turc ou Maure, ils ne pourront estre jugez par les Juges ordinaires; mais bien par le conseil desdits Dey, Bey, Divan de la dite Ville et Royaume en présence du Consul ou par le Commandant dans les Ports où lesdits différends arriveront »[45]).

4. — § 44

Lois de la guerre et de la neutralité

Employer la force brutale est méconnaître la souveraineté d'autrui. Par conséquent, la limitation de la guerre est un retour vers le principe abandonné, une marque de respect pour la liberté.

Quelques traités prévoient une restriction des armements. Ainsi l'accord franco-anglais de 1787 : les forces navales des deux Etats ne s'élèveront pas au-dessus du chiffre habituel de l'état de paix.

---

[44]) Articles 26, 65, 70.

[45]) Articles 18, 20. Strupp, *Vol. suppl.* 48.

Les six vaisseaux de ligne existants seront maintenus, mais aucune autre unité de ce type ne viendra s'y ajouter [46]).

Il est un problème fondamental qui domine les lois de la guerre, c'est la question de savoir dans quelles conditions il est permis d'abandonner le droit et d'employer la force. Une guerre peut être juste, une autre peut être un acte de simple brigandage. Cette distinction n'est pas étrangère à la diplomatie de l'époque. Voici en effet les principes que Frédéric le Grand développe dans son Anti-Machiavel :

« C'est le sujet de la guerre qui la rend juste ou injuste. — Il y a des guerres défensives, et ce sont sans contredit les plus justes. — Toutes les guerres qui n'auront pour but que de repousser des usurpateurs, de maintenir des droits légitimes, de garantir la liberté de l'univers et d'éviter les violences et les oppressions des ambitieux, seront conformes à la justice. »

Cependant le roi va plus loin et dépasse la mesure :

« Il y a des guerres de précaution, que les princes font sagement d'entreprendre. Elle sont offensives à la vérité, mais elles n'en sont pas moins justes. Lorsque la grandeur excessive d'une puissance semble près de se déborder, et menace d'engloutir l'univers, il est de la prudence de lui opposer des digues et d'arrêter les cours orageux d'un torrent lorsqu'on en est le maître. »

« Il y a des guerres d'intérêt, que les rois sont obligés de faire, pour maintenir eux-mêmes les droits qu'on leur conteste; ils plaident les armes à la main, et les combats décident de la validité de leurs raisons. »

Beaucoup de princes ont été engagés dans les guerres de leurs alliés, par des traités en conséquence desquels ils ont été obligés de leur fournir un nombre de troupes auxiliaires. L'honnêteté et la sagesse du monde exigent des princes qu'ils observent religieusement la foi des traités, et qu'ils les accomplissent même avec scrupule; d'autant plus que par les alliances ils rendent leur protection plus efficace pour leur peuple » [47]).

---

[46]) Wehberg, *La limitation des armements dans le passé et d'après le pacte de la Société des Nations*. Rev. gén. de droit internat. public, 1921, 506.

[47]) Frédéric II, *Examen du Prince de Machiavel,* œuvres, 1789, vol. II, p. 155.

C'est de Rousseau que date la conception envisageant la guerre comme une relation entre Etats et non comme un rapport d'homme à homme : « Les particuliers ne sont ennemis qu'accidentellement, dit le philosophe, non point comme hommes, ni même comme citoyens, mais comme soldats; non point comme membres de la patrie, mais comme défenseurs. » « Chaque Etat ne peut avoir pour ennemis que d'autres Etats, et non des hommes, attendu qu'entre choses de diverse nature on ne peut fixer aucun vrai rapport » [48]).

Il est une méthode de guerre qui se trouve en contradiction frappante avec la doctrine de Rousseau : c'est la course. Elle consiste en la saisie de navires marchands par des vaisseaux privés, non incorporés à la marine de guerre, mais qui ont reçu d'un gouvernement belligérant un plein pouvoir à cet effet, une lettre de marque. Un mouvement d'opposition se dessine contre cette manière de faire. Dans un traité de 1675 la Suède et la Hollande, dans un traité de 1785 la Prusse et les Etats-Unis s'interdisent de délivrer des lettres de marque au cas où une guerre viendrait à éclater entre eux. Une ordonnance de 1681 défend aux sujets français de servir des princes étrangers en qualité de corsaires. Louis XIV et la reine Anne, dans le traité de commerce et de navigation de 1713, promettent d'interdire dans leurs ports l'équipement de navires corsaires par des armateurs étrangers, pour le compte de quelque Prince ou Etat ennemi de l'autre contractant [49]).

Il est une mesure voisine de la guerre et qui la prépare souvent. C'est la représaille. Elle ne signifie pas encore l'emploi de la force, la lutte armée, elle n'est qu'une violation du droit répondant à une infraction précédente commise par la partie adverse. La représaille est reconnue comme un moyen légitime de sauvegarder le droit lésé. Elle peut être d'un effet salutaire en empêchant un conflit plus sérieux. Voici un cas de représaille qui mérite de retenir notre attention :

Frédéric le Grand, dans le traité de Breslau de 1742, qui lui valut l'acquisition de la Silésie, s'était engagé au remboursement

---

[48]) *Contrat social, 1762.* Livre I, chapitre 4. — Sur l'influence de cette doctrine pendant les guerres de la Révolution, voir Jacomet, *La Guerre et les Traités.* Thèse 1909, p. 23 et suiv.

[49]) Article 3. Strupp, I, 36.

d'un emprunt contracté par la Couronne d'Autriche avec des banquiers anglais et garanti par une hypothèque sur les revenus de la province. Or le roi se plaignait de violences exercées par la flotte britannique contre les vaisseaux et marchandises de ses sujets. Une commission de quatre ministres, qu'il institua pour régler cette affaire, abandonna l'hypothèque anglaise aux réclamants prussiens comme indemnité pour la saisie de leurs biens. Le cabinet anglais blâma le gouvernement de Berlin de n'avoir pas suivi la voie judiciaire qui lui était ouverte en Grande-Bretagne, mais reconnut, quant au fond, le droit de représaille : Le droit des gens, dit-il, qui est fondé sur l'équité, la justice et la convenance, et confirmé par un long usage, admet les représailles dans des cas de lésions graves et violentes, dirigées ou soutenues par un gouvernement ou encore à l'occasion d'un déni de justice absolu, in re minima dubia, par tous les tribunaux et ensuite par le prince [50]).

La représaille se heurte à une limite absolue : elle ne doit enfreindre les lois de l'humanité. En 1782, lors de la guerre d'indépendance nord-américaine, un capitaine de la milice de Jersey, fait prisonnier au Tom's River, est mis à mort par les Anglais. Leur intention est de venger un des leurs, tué par une sentinelle lors d'une tentative d'évasion. Washington demande en vain la punition de l'officier qui a donné l'ordre cruel. A bout d'arguments, il fait désigner par le sort un des officiers britanniques de la garnison de York-Town, qui vient de capituler, afin d'être exécuté par mesure de représaille. Mais l'intervention du ministre français Vergennes obtient la grâce du malheureux [51]).

La notion de la neutralité se développe [52]).

Dans la paix de Nimègue, en 1678, les Etats Généraux de la Hollande promettent à Louis XIV : de garder désormais une stricte neutralité et de ne secourir ni directement, ni indirectement les

[50]) Wheaton, *l. c.*, 1865, I, 266; De Martens, *Causes célèbres,* II, 97 et suiv.

[51]) De Martens, *Causes célèbres,* III, 310 et suiv.

[52]) Voir par exemple : Schopfer, *Le principe juridique de la neutralité et son évolution dans l'histoire du droit de la guerre,* 1894; Descamps, *Le droit de la paix et de la guerre. Essai sur l'évolution de la neutralité et sur la constitution du pacigérat,* 1898; De Voïnovitch, *La monarchie française dans l'Adriatique,* 1918.

ennemis de la France et de ses alliés. Il est entendu cependant qu'une inobservation de la neutralité qui pourrait survenir par inadvertance ne doit pas constituer un casus belli, et que la partie coupable d'une infraction sera simplement tenue de la réparer dans la mesure du possible [53]).

Dans une convention secrète, annexée au traité des Pyrénées en 1659, la France promet à l'Espagne de ne donner à l'Angleterre, « directement ni indirectement, aucune assistance d'hommes, d'armes, de vivres n'y d'argent, ni levée de gens de guerre en ses Estatz, ny passage à celles des autres nations qu'on y pourroit conduire, ny en aucune manière que ce soit qui puisse préjudicier à Sa Majesté Catholique » [54]). En 1788, le Danemark ayant prêté des troupes à la Russie. en guerre contre la Suède, cette Puissance fait remarquer à Copenhague que pareille attitude est incompatible avec le caractère neutre [55]). Le traité de commerce et d'amitié conclu en 1785 entre la Prusse et les Etats-Unis stipule que ni l'un ni l'autre des deux Etats ne louera, prêtera ou donnera une partie de ses forces navales ou militaires à l'ennemi de l'autre [56]). Mais ce pacte va plus loin. Les sujets de l'un des Etats contractants ne pourront accepter une lettre de marque d'une Puissance avec laquelle l'autre Etat se trouve en guerre [57]). C'est d'une part la condamnation de la course, mais c'est en même temps la conception rigide que le pays neutre doit défendre à ses sujets d'agir individuellement en faveur de l'un des belligérants, règle qui n'est même pas admise de nos jours. Cette manière de voir se traduit aussi dans l'ordonnance prussienne de 1781, interdisant aux sujets du royaume d'amener de la contrebande absolue à un belligérant [58]).

Un édit génois de 1779 ordonne que tout acte de guerre entrepris par des Puissances tierces dans les eaux de la République doit être

---

[53]) Articles 13, 14. Vast, *l. c.*, tome II, p. 58; De Barral, *l. c.*, p. 60.

[54]) Exemple contraire : Les cantons suisses et plusieurs Etats d'Allemagne concèdent volontiers à un belligérant le droit d'enrôler des soldats sur leurs territoires. En 1677, l'Angleterre accorde même cette faculté simultanément à la France et à la Hollande, en guerre l'une avec l'autre. — Article 1. Vast, *l. c.*, tome I, p. 168.

[55]) Kleen, *op. cit.*, I, 247.

[56]) Article 20. Strupp, I, 87.

[57]) *L. c.*

[58]) Strupp, I, 79.

réprimé : « Il ne pourra se commettre aucune hostilité entre les Puissances belligérantes dans les ports, golfes et plages de notre domination, à la distance qui se trouve à la portée du canon; et dans les cas où il serait commis quelque attentat, hostilité ou violence sous la portée du canon par quelque vaisseau, navire ou bâtiment, on viendra au secours depuis les endroits où il y a de l'artillerie, en lâchant d'abord un coup en l'air et à quelque distance du bâtiment ou des bâtiments qui auront commis l'attentat, hostilité ou violence, et, s'ils ne s'en désistent point, on emploiera les forces du canon et des fusils pour l'empêcher et procurer réparation. » Les neutres doivent aussi réprimer tout usage qui serait fait de leurs ports comme de bases d'opération. Un édit vénitien de la même année porte « qu'il est interdit à des bâtiments des nations en guerre de se retirer dans les ports déserts, golfes, échelles, cales, et devant les pointes et caps à portée des ports et rades pour se tenir au guet et pour poursuivre et prendre les bâtiments qui viennent vers les ports de la République ou qui en partent » [59]).

Un traité conclu en 1778 entre la France et les Etats-Unis obligeait la République nord-américaine à tenir ses ports ouverts, sans restriction, à tous les navires de guerre et à tous les corsaires français, et à les fermer aux marines ennemies de la France. C'était une violation du caractère neutre. Aussi, sur réclamation de l'Angleterre, les Etats-Unis cessent d'exécuter la convention, se déclarent neutres et interdisent l'armement de corsaires dans leurs ports [60]). Dans le traité de paix de 1685 les Dey, Bey, Divan et Milice du Royaume de Tripoly promettent « d'empescher que tous ceux contre qui l'Empereur de France est en guerre, puissent armer dans leurs Ports, pour courre sur ses sujets » [61]).

A cette époque nous voyons aussi apparaître l'idée que les prisonniers de guerre sont libres dès le moment où ils se trouvent en territoire neutre. Nous pouvons citer à l'appui le même traité de 1685. « Tous les François pris par les Ennemis de l'Empereur de France, qui seront conduits à Tripoly et autres Ports dudit

---

[59]) Pépy, *Les origines de l'asile maritime en temps de guerre*. Rev. gén. de droit internat. public, 1913, p. 596.

[60]) Alvarez, *L'histoire diplomatique des Républiques américaines et la conférence de Mexico*. Rev. gén. de droit internat. public, 1902, 535.

[61]) Article 16. Strupp, *Vol. suppl.* 47.

Royaume, seront mis aussitôt en liberté sans pouvoir estre retenus Esclaves »[62]).

Mais les neutres n'ont pas seulement des devoirs, ils ont aussi des droits. Lors de la guerre d'indépendance des colonies américaines on a vu se produire mainte violation des règles internationales qui garantissaient le commerce des neutres. Pour y répondre, Catherine II fonda, en 1780, la fameuse ligue de neutralité armée avec le Danemark et la Suède afin de repousser toute violence à l'aide d'une flotte commune[63]).

Ceci nous mène à parler de la navigation des neutres pendant une guerre navale[64]).

La guerre porte une grave atteinte à la liberté du trafic neutre. Mais le droit des gens s'efforce de ramener cette entrave à de justes limites :

La convention économique de 1713 entre la France et la Grande-Bretagne consacre la liberté des vaisseaux neutres de trafiquer sur les côtes des Etats belligérants[65]). Le traité de 1785 entre la Prusse et les Etats-Unis confirme cette règle[66]).

Le droit de prise reste en vigueur[67]). Mais il s'élève, à son sujet, une controverse ardue. Plusieurs théories sont en présence.

Le principe le plus rigoureux est celui que Louis XIV proclame en 1681 dans son ordonnance de la marine. Les marchandises neutres chargées sur un vaisseau ennemi sont saisissables; si des marchandises ennemies sont trouvées à bord d'un navire neutre, elles entrainent la perte de toute la cargaison et du vaisseau luimême. C'est le principe de l'infection hostile que François Ier avait prescrit dans son ordonnance de 1543 et qui se traduit par les formules : Navire ennemi confisque la robe d'ami; robe d'ennemi confisque la robe d'ami et le navire. Le commerce licite se trouve donc

---

[62]) Article 9. Strupp, *Vol. suppl.* 45.

[63]) Bergbohm, *Die bewaffnete Neutralität,* 1884; Fauchille, *La diplomatie française et la ligue des neutres de 1780,* 1893.

[64]) Wheaton, *op. cit.,* 1865, vol. II, p. 147 et suiv.; Wehberg, *Das Seekriegsrecht,* 1915. Handbuch des Völkerrechts, vol. IV; Ellias, *op. cit.*

[65]) Article 17. Strupp, I, 39.

[66]) Article 12. Strupp, I, 85.

[67]) Son abolition dans le traité de 1785 entre la Prusse et les Etats-Unis (article 23) est resté une curiosité diplomatique.

limité au seul transport de marchandises neutres chargées sur un vaisseau neutre.

Trois autres doctrines sont plus modérées.

L'une, très répandue, s'attache à la nationalité du navire et, selon qu'elle est neutre ou ennemie, déclare la marchandise libre ou de bonne prise. C'est l'idée que le pavillon neutre couvre la marchandise, mais que le navire ennemi confisque la robe d'ami; en d'autres termes, c'est l'idée que la cargaison partage le sort du vaisseau. Cette règle se trouve dans le traité des Pyrénées de 1659[68]), ensuite dans l'accord économique signé en 1713 par le roi de France et la reine de Grande-Bretagne à l'occasion de la paix d'Utrecht[69]) : « Les vaisseaux libres rendront les marchandises libres, et l'on regardera comme libre tout ce qui sera trouvé sur les vaisseaux appartenant aux sujets de l'un ou de l'autre royaume, quoique tout le chargement ou une partie de ce même chargement appartienne aux ennemis de leurdites Majestés, à l'exception cependant des marchandises de contrebande. Et au contraire, tout ce qui se trouvera chargé par les sujets et les habitants de part et d'autre, en un navire appartenant aux ennemis de l'autre, bien que ce ne fût pas des marchandises de contrebande, sera confisqué comme s'il appartenait à l'ennemi même. » La déclaration de neutralité armée que l'impératrice Catherine II publie en 1780, et à laquelle se rallient bon nombre d'Etats européens, adopte la même théorie[70]). Elle porte que les effets appartenant aux sujets des puissances belligérantes seront libres sur les vaisseaux neutres. Du fait que dans le texte les marchandises neutres sont passées sous silence, il faut conclure qu'elles suivent le sort du navire.

Ensuite, on rencontre toujours encore la doctrine du Consulat de la Mer. Il est fait un sort distinct au navire et à la cargaison. Le belligérant saisit la marchandise ennemie et respecte le navire neutre qui la transporte; il capture le vaisseau ennemi et ne touche pas aux biens neutres qui se trouvent à bord. L'Angleterre et les Etats-Unis d'Amérique affirment une prédilection pour ce système[71]).

---

[68]) Article 19. Vast, *Les grands traités du règne de Louis XIV*, 1893, vol. I, p, 103.

[69]) Articles 17, 27. Strupp, I, 40, 43.

[70]) Strupp, I, 74.

[71]) Capitulation franco-turque. Article 4. Strupp, I, 51.

Cependant il est une troisième doctrine, plus libérale. Elle admet, d'une part, le principe que le pavillon couvre la marchandise, mais elle rejette la contre-partie logique de cette règle et affranchit du droit de capture la cargaison neutre à bord d'un navire ennemi. Cette doctrine est peu fréquente. Elle est établie dans les traités que le sultan Achmet conclut en 1604 avec la France et en 1612 avec la Hollande. Elle apparaît encore dans la convention de 1655, signée par la France et les Villes hanséatiques.

Une série de traités font une nomenclature des objets de contrebande, ainsi le traité des Pyrénées, en 1659, les traités d'Utrecht, en 1713. L'accord de 1766, entre la Russie et l'Angleterre, a exercé une influence considérable. La convention de 1778, entre la France et les Etats-Unis, est particulièrement généreuse; elle déclare libres toutes les marchandises ou matières quelconques n'ayant pas la forme d'instruments préparés pour la guerre terrestre ou navale[72]).— Il faut noter ici une prétention inadmissible qu'a élevée l'Angleterre et qui est connue sous le nom de Rule of the War of 1756. La Grande-Bretagne affirmait que la guerre ne pouvait ouvrir aux neutres un genre de commerce qui leur était d'habitude interdit. Elle en déduisait que les neutres, en acceptant une licence exceptionnelle de trafiquer avec les colonies de ses adversaires, devenaient eux-mêmes des ennemis par adoption [73]).

Dans une déclaration de 1653, Christine de Suède prétend que les navires de commerce qui sont escortés par un vaisseau de guerre neutre doivent être affranchis du droit de visite. La Hollande confirme cette règle dans une instruction navale de 1656.

L'intérêt de cette conception est dans le respect qu'elle témoigne au vaisseau de guerre comme représentant de l'Etat neutre. Ce vaisseau garantit par sa présence que la qualité du navire marchand et de sa cargaison ne justifie pas la capture, et les belligérants s'inclinent devant cette affirmation empreinte d'autorité. Le geste de la Suède et de la Hollande est bien fait pour appuyer la personnalité souveraine de l'Etat. Mais ce geste est isolé. A cette époque de l'histoire le privilège du navire sous escorte ne réussit pas encore à s'imposer

---

[72]) Bonfils-Fauchille, *Manuel de droit international public,* 1912, No 1538, p. 996; cf. De Martens, *Causes célèbres,* II, 292 et suiv.

[73]) Bonfils-Fauchille, *l. c.,* no 1534, p. 991; Bergbohm, *Die bewaffnete Neutralität,* 1884, p. 33.

comme principe général. Il ne s'affermit qu'au XIXe siècle. La déclaration de neutralité armée de 1800 reconnaît l'idée. Quand l'officier, dit-elle, qui commande un ou plusieurs vaisseaux de guerre escortant des bâtiments marchands, certifie que son convoi ne porte pas de contrebande, cela doit suffire pour empêcher la visite par les vaisseaux armés des puissances belligérantes [74]).

Le blocus est pratiqué d'abord avec une rigueur extrême. Il est mis en œuvre par une simple déclaration. Il est un blocus fictif : Un belligérant notifie l'interdiction aux vaisseaux neutres de communiquer avec les côtes de son adversaire et les capture s'ils contreviennent à cette défense. Les exemples abondent. Citons le traité de Whitehall de 1689, dans lequel l'Angleterre et la Hollande décident de mettre le blocus devant toutes les côtes françaises au moyen d'une simple proclamation adressée aux Etats neutres. « Il est convenu entre Sadite Majesté le Roy de la Grande-Bretagne et lesdits Seigneurs Estats-Généraux que si pendant cette guerre les Sujets d'un autre Roy ou Estat entreprennent de trafiquer ou de faire aucun commerce avec les Sujets du Roy T. C. ou si leurs Vaisseaux ou Bâtiments seront rencontrés faisant voile vers les Ports, Havres ou Rades de l'obéissance dudit Roy T. C. sous un soupçon apparent de vouloir trafiquer avec les Sujets dudit Roy et si les Vaisseaux appartenant aux Sujets d'aucun autre Roy, Prince ou Estat, seront trouvés en quelque endroit que ce soit chargés de Marchandises, ou Denrées pour la France ou pour les Sujets du Roy T. C., ils seront pris par les Capitaines des Vaisseaux de Guerre, Armateurs ou autres Sujets dudit Roy de la Grande-Bretagne et desdits Seigneurs Estats, et seront réputés de bonne prise par les Juges compétans. — Il est conclu et arrêté que le dit Seigneur Roy de la Grande-Bretagne et lesdits Seigneurs Estats notifieront au plustot ce Traité et Accord à tous les Roys, Princes et Estats de l'Europe qui ne sont pas en Guerre contre la France » [75]).

Des protestations toujours plus catégoriques s'élèvent contre cet abus. Déjà un traité de 1667, entre la Hollande et la Suède, exige

---

[74]) Wheaton, *op. cit.*, 1865, II, 84; Kleen, *op. cit.*, 346 et suiv.

[75]) Strupp, I, 26; Bonfils-Fauchille, *Manuel*, 1912, p. 1042 et suiv., n°s 1613 et suiv.

que la côte soit véritablement barrée, assiégée par des vaisseaux de guerre, « urbibus et locis ab una alterave parte obsidione iuxta realiter cinctis. » Mais le grand monument de droit international qui établit solidement cette nouvelle maxime est la déclaration de neutralité armée de 1780. « Que pour déterminer ce qui caractérise un port bloqué, on n'accorde cette dénomination qu'à celui, où il y a, par la disposition de la Puissance qui l'attaque avec des vaisseaux arrêtés et suffisamment proches, un danger évident d'entrer » [76]).

6. — § 45

La théorie de l'équilibre

Après la Paix de Westphalie, le concept de l'équilibre n'a plus la même élévation que dans la période antérieure. Il n'a plus pour fin de sauver la liberté religieuse et le droit à l'existence des nouveaux états nationaux. Car ce sont là des résultats acquis. Après 1648, la théorie de l'équilibre est tout simplement une combinaison diplomatique voulant faire obstacle à l'avènement de toute puissance exagérée, supérieure à ses rivales [77]).

Quoique dépourvue de son ancienne grandeur, la doctrine reste un phénomène plein d'intérêt dans l'histoire du droit des gens, d'autant plus qu'après le traité d'Utrecht il n'y a plus seulement deux rivaux en présence, mais qu'il faut compter encore avec la Hollande, la Prusse et l'Empire des Tsars. Le tout est de reconnaître si dans le cas particulier l'invocation de l'équilibre est sincère ou si la formule sert à masquer une politique d'ambition et de conquête. Ainsi l'on tente de masquer le cynisme qui est dans le démembrement de la Pologne en affichant avec ostentation la doctrine d'égalité qui préside au partage [78]).

---

[76]) Strupp, I, 75.

[77]) Fénelon, Examen de la conscience sur les devoirs de la royauté, 1734. — Cf. Sorel, *l. c.,* I, 33 et suiv., 38 et suiv.

[78]) On fait de cette doctrine une véritable science : L'Empereur, écrit Thugut à Cobenzl en 1795, compte qu'au total l'arrangement qui va avoir lieu soit combiné en toutes ses parties d'après le grand principe toujours

Il est un certain système classique de la diplomatie française au XVIIe et au XVIIIe siècle, qui, malgré de nombreuses déviations, est comme une ligne directrice à laquelle on revient toujours. Ce système consiste à s'attacher la clientèle des Etats moyens et de tenir ainsi en échec les Puissances impérialistes, l'Autriche, l'Espagne, la Prusse. Les petites principautés germaniques, la Suède, la Hollande, la Savoie, la Pologne et même la Turquie sont les alliées naturelles de la France et lui restent dévouées tant qu'elle ne les menace pas elle-même. « Le Roi de France doit se regarder comme le tuteur des princes foibles. Cette politique a fait depuis plusieurs siècles la grandeur, la sûreté et la gloire de sa couronne »[79]). Louis XIV ne fait que se conformer à cette politique lorsqu'il fonde en 1658 l'alliance du Rhin avec Charles Gustave de Suède, les archevêques électeurs de Mayence et de Cologne et plusieurs princes de l'Empire[80]).

Mais il est des moments de l'histoire où la France paraît elle-même se dresser comme une puissance absorbante. La crainte lui suscite alors de nombreux adversaires. La Ligue d'Augsbourg, en 1686, et l'alliance de Vienne, en 1688, rallient presque l'Europe entière contre Louis XIV qu'on accuse d'aspirer à la monarchie universelle.

La guerre de la succession d'Espagne est une guerre d'équilibre. Le traité d'Utrecht, qui la termine, consacre expressément la théorie de la balance et stipule que jamais les couronnes de France

---

reconnu, comme faisant la base de l'union entre les trois cours, celui d'une valeur intrinsèque parfaitement égale dans les acquisitions respectives. — C'est une conséquence nécessaire de ce principe que, dans tous les cas d'accroissement, les lots des trois cours doivent être fixés, autant que possible, d'après la proportion précédemment existante entre leurs forces relatives. Sans cette précaution, les acquisitions faites en commun par les trois cours, en altérant de plus en plus l'ancien équilibre de puissance entre la Prusse et les deux cours impériales, tourneraient au seul profit de la première et au préjudice des deux autres. » Dupuis, *Le principe d'équilibre et le concert européen de la paix de Westphalie à l'acte d'Algésiras,* 1909, p. 37 et suiv.

[79]) *Mémoire* du baron de Breteuil, 1784, cité par Sorel, *L'Europe et la Révolution française,* 1905, I, 315, ann. 1.

[80]) Vast, *l. c.,* vol. I, p. 72.

et d'Espagne ne seront réunies sur une même tête. « Quandoquidem vero Bellum, cui finis Pace hac feliciter a Deo impositus est, ab initio susceptum, et tot per Annos vi summa, immensis Sumptibus, et occisione prope infinita gestum fuerit, propter ingens periculum quod Libertati, Salutique totius Europae, ex nimis arcta Regnorum Hispaniae, Galliaeque Conjunctione impenderet; Cumque ad evellendam ex animis hominum sollicitudinem omnem, suspicionemque, de iustius, modi conjunctione, et ad firmandam stabiliendamque Pacem ac Tranquillitatem Christiani Orbis, justo Potentiae Aequilibrio (quod optimum et maxime solidum mutuae Amicitiae et duraturae undiquaque Concordia fundamentum est) tam Rex Catholicus quam Rex Christianissimus, satis iustis cautelis provisum esse voluerint, ne Regna Hispaniae et Galliae unquam sub eodem Imperio veniant et uniantur » [81]).

Cette politique défensive de l'Europe est contrecarrée par le pacte de famille de 1761, alliance étroite des maisons de France et d'Espagne, à laquelle accèdent bientôt les dynasties régnantes de Parme et de Naples [82]). L'Angleterre s'élève contre cette union et proteste avec véhémence, lorsque, se basant sur elle et l'année même de sa conclusion, Louis XIV veut se faire le champion diplomatique de certaines revendications espagnoles.

En 1719, l'Allemagne, le Danemark, la Pologne et la Suède forment une ligue pour contenir l'ambition de Pierre le Grand, qui apparaît comme le premier champion du Panslavisme, mouvement glorifié dans la littérature russe dès la fin du XVIIe siècle [83]).

6. — § 46

La théorie des nationalités

A la fin de l'époque médiévale germe une doctrine qui est destinée à bouleverser le monde. C'est le principe des nationalités. Ce principe est un droit de l'homme, une liberté individuelle. C'est le

---

[81]) Strupp, I, 44.
[82]) De Barral, 276 et suiv., *l. c.*
[83]) Krijanitch, *La Russie au milieu du XVIIe siècle.*

droit de s'unir à d'autres pour vivre avec eux en une société politique. C'est le droit de la libre formation de l'Etat. Or, ce droit se trouve en liaison étroite avec la maxime de la souveraineté. Car si l'Etat, de par son origine, est une œuvre de liberté, c'est un argument solide pour reconnaître son indépendance, une fois qu'il est établi.

A l'époque dont nous retraçons l'histoire, le principe des nationalités se manifeste avec peine. Entre 1648 et 1789, l'assimilation des peuples à des patrimoines est une conception fortement enracinée. Nous avons vu, dans les traités de 1698 et de 1700, la France, l'Angleterre et la Hollande partager la succession de Charles II, roi d'Espagne. Ce prince, à sont tour, dispose de sa monarchie par plusieurs testaments. C'est traiter l'Etat comme un immeuble. Même conception quand Louis XIV invoque une règle de succession empruntée au droit civil, la règle brabançonne de la dévolution [84]), pour assurer l'héritage des Pays-Bas espagnols à la reine de France, Marie-Thérèse. On pourrait multiplier les exemples. Il suffit de feuilleter les traités de l'époque. Les cessions territoriales en forment la quintessence et y détiennent la plus grande place. On a l'impression de tenir en main les livres fonciers de l'Europe. L'esprit du temps se reflète dans la violence infligée à la Diète de Pologne, en 1773. Les puissances copartageantes l'obligent, par la menace des baïonnettes, de consentir au morcellement du malheureux pays. Ce n'est qu'un événement ultérieur, l'affranchissement des colonies anglaises de l'Amérique du Nord, qui est une véritable manifestation du droit des nationalités. Mais ce geste appartient à une autre époque. Il inaugure déjà le mouvement de liberté qui transporte l'Europe à la fin du XVIIIe siècle.

Avant cette date glorieuse, le principe des nationalités ne réussit pas à s'affirmer avec ampleur. Il n'apparaît que sous une forme négative. On n'admet pas le droit des populations de changer les

---

[84]) D'après quelques coutumes du Brabant et du Limbourg, les biens patrimoniaux délaissés par le défunt, étaient dévolus, en cas de second mariage, aux enfants du premier lit; le père qui se remariait perdait la propriété de ses biens et n'en conservait que l'usufruit. Or, Marie-Thérèse, femme de Louis XIV, était fille unique du premier mariage de Philippe IV, Charles II était issu de la seconde union. Nys, *Les théories politiques et le droit international en France jusqu'au XVIIIe siècle,* 1891, p. 173.

frontières existantes et de constituer des sociétés politiques dans des cadres nouveaux; mais on reconnaît, du moins, le droit de sécession individuelle, c'est-à-dire le droit du citoyen de se soustraire à une communauté qui ne répond plus à ses aspirations :

On se rappelle que, d'après le traité de Westphalie, les Etats d'Empire ont le pouvoir de déterminer la religion de leur pays. Mais on se rappelle aussi que la rigueur de ce ius reformandi est mitigée par le droit d'émigration. Les adhérents d'une autre croyance ont la faculté de quitter le pays, tout en restant libres d'y conserver leurs biens et, dans ce cas, d'y venir faire encore des séjours passagers pour accomplir des actes de gestion [85]).

La paix de Ryswick, en 1697, accorde le droit d'émigration aux habitants de la ville de Strasbourg cédée à la France : « Liberum tamen maneat omnibus et singulis ejus Urbis et appertinentiarum Incolis, cujuscunque conditionis sint, qui emigrare voluerint, inde domicilium alia, quocunque libuerit, una cum mobilibus bonis sine ullo impedimento, detractione aut exactione, intra annum a ratihabita Pace, post quinquennium vero praestandis secundum conditiones in ejusmodi casibus illic olim usitatas transferre, immobilia vero aut vendere, aut retinere, et per se, vel per alios administrare » [86]). Citons encore le traité d'Utrecht [87]) et la paix de Kutschuck-Kaynardji, signée en 1774 entre la Russie et la Porte [88]).

III. § 47. L'égalité, notamment son application dans le droit maritime

S'il existe une égalité parmi les Etats du monde, il faut leur reconnaître un même droit de libre navigation sur la mer. Il ne peut donc être question d'une suprématie légale exercée sur les océans par quelque puissance maritime.

Cette maxime n'est pas encore incontestée au XVIIIe siècle :

---

[85]) Paix d'Osnabrück, article V.
[86]) Article 17. Strupp, I, 29.
[87]) Traité France-Angleterre, article 19. Strupp, I, 35.
[88]) Article 16. Strupp, I, 66.

La France doit souvent lutter contre la prétention anglaise d'exercer une haute juridiction sur l'océan et de faire baisser pavillon aux navires étrangers qui rencontrent les siens. Louis XIV, dans une lettre adressée au comte d'Estrade, son ambassadeur à Londres, repousse avec fierté l'exigence du salut : « Je ne demande ni ne recherche d'accommodement en l'affaire du pavillon, parce que je saurai bien soutenir mon droit, quoi qu'il puisse arriver » [89]). L'Angleterre est obligée de céder. Mais Louis XIV ternit sa victoire en formulant à son tour, dans les ordonnances de 1665 et de 1689, une semblable prétention tyrannique à l'égard de la Hollande, de Gênes et des Villes hanséatiques [90]).

Autres exemples : Depuis 1636, le Danemark défend aux navires étrangers de s'approcher des côtes d'Islande à moins de quinze milles d'Allemagne pour se livrer à la capture des phoques et baleines [91]). En 1732 et 1786, les Hollandais prétendent interdire aux Espagnols de prendre la route du cap de Bonne-Espérance pour gagner les Philippines [92]). La paix de 1739 entre le sultan et le tsar interdit la mer Noire à la navigation russe [93]).

La liberté de la navigation subsiste en cas de guerre pour les neutres. Elle ne doit du moins être soumise qu'aux restrictions absolument nécessaires. C'est une thèse qui gagne du terrain de jour en jour. La Prusse, au cours d'un démêlé avec l'Angleterre au milieu du XVIIIe siècle, proclame : que la mer est libre pour l'usage commun de tous les hommes ; qu'une seule nation ne peut pas se l'approprier pour son avantage exclusif ; et que, par conséquent, le droit de navigation des neutres ne peut pas être interrompu par l'état de guerre [94]). La déclaration de neutralité armée de 1780 exige à son tour que les vaisseaux neutres puissent naviguer librement de port en port et sur les côtes des nations en guerre [95]).

---

[89]) De Flassan, *l. c.*, tome III, p. 269-271.

[90]) Bonfils-Fauchille, *Manuel*, 1912, p. 381.

[91]) Martens, *Causes célèbres*, I, 267 et suiv.

[92]) G. F. v. Martens, *Erzählungen merkwürdiger Fälle des neueren Europaeischen Völkerrechts*, 1800, II, 252.

[93]) Strupp, *Doc. orient.*, 16.

[94]) Wheaton, *l. c.*, 1865, I, 262.

[95]) Cf. Traité des Pyrénées, 1659, article 10. Vast, *l. c.*, tome I, p. 99.

La liberté de la navigation implique la règle que l'océan est un théâtre de guerre possible, même quand les belligérants ne possèdent aucune partie du littoral. Les tentatives d'Etats individuels, au XVIIIe siècle, de fermer la mer Baltique à toute hostilité n'étaient pas justifiables [96]).

La libre navigation maritime implique le libre passage des détroits qui servent de communication entre deux mers. Dans la paix de Kutschuck-Kaïnardji, signée en 1774, la Sublime Porte concède aux vaisseaux marchands russes un libre passage entre la mer Noire et la Méditerranée [97]). Mais le principe ne triomphe pas intégralement au XVIIIe siècle. La preuve en est que le Danemark continue à percevoir un péage sur le Sund et les deux Belts et obtient confirmation de son prétendu droit dans plusieurs traités [98]).

Le Congrès de Vienne, en 1815, proclamera le droit de tous les peuples de circuler librement sur les fleuves qui traversent ou séparent différents Etats et qui ont une communication navigable avec la mer. Ce régime des fleuves qu'on nomme internationaux est déjà pressenti dans le traité de Munster [99]) et commence à prendre corps en 1783 dans le traité de Versailles : « The navigation of the river Mississipi, from its source to the ocean, shall for ever remain free and open to the subjects of Great-Britain, and the citizens of the United States » [100]). Par contre, le traité de Fontainebleau décide, en 1785, que l'Escaut, de Saftingen jusqu'à la mer, sera détenu et fermé par les Etats généraux, conformément au traité de Munster, et que le passage ne sera donc pas libre pour les navires des Pays-Bas autrichiens [101]).

S'il existe une égalité, elle doit encore se traduire dans le cérémonial diplomatique et princier. Notons que depuis l'ère de Cromwell, il est entré dans les coutumes de traiter les ambassadeurs des Républiques sur le même pied que ceux des Monarchies. L'Etat possède donc la même dignité, le même droit aux honneurs, quelle que soit la

---

[96]) Bonfils-Fauchille, *Manuel*, 1912, no 1270, p. 822.

[97]) Article 11. Strupp, I, 65.

[98]) Wheaton, *op. cit.*, 1865, I, 205 et suiv.

[99]) Articles 67, 68.

[100]) Article 8. Strupp, I, 82.

[101]) Article 7. De Martens et de Cuny, *Recueil manuel et pratique des traités*, 1846, tome I, p. 353. — Cf. Paix de Carlowitz de 1699, entre la Turquie et l'Autriche, article 2. Strupp, *Doc. orient.*, 2.

forme de sa constitution. En 1745, la France et l'Espagne déclarent n'accorder le titre d'impératrice à Elisabeth de Russie qu'à la condition expresse que le titre impérial ne changera rien au cérémonial usité jusqu'alors entre les cours [102]). Toutefois, la règle d'égalité ne règne point sans partage : En 1661, Philippe IV d'Espagne reconnaît solennellement le droit de préséance à Louis XIV. Les négociations de Nimègue, en 1678, se déroulent d'après le principe de parité, mais la règle de 1661 est maintenue entre la France et l'Espagne [103]).

Il faut enfin parler d'une clause qui fait son apparition dans plusieurs traités et qui est une garantie pour ainsi dire mathématique du système égalitaire. C'est la clause de la nation la plus favorisée. Promesse est faite, à l'une des parties contractantes, qu'elle bénéficiera, de plein droit, de tout avantage consenti à une nation quelconque.

La convention économique de 1713 entre la France et la Grande-Bretagne contient une clause de ce genre [104]). « De plus, on est convenu et il a été étably pour règle générale que tous et chacun des Sujets du Sérenissime Roy T.-C. et de la Sérenissime Reyne de la Grande-Bretagne, useront et jouiront respectivement dans toutes les Terres et Lieux de leur obéissance des mêmes Privilèges, Libertez, Imunitez, sans aucune exception, dont jouit et use, ou pourra jouir et user et être en possession à l'avenir la Nation la plus amie, par rapport aux Droits, Douanes et impositions quels qu'ils soient à l'égard des personnes, marchandises, effets, Navires, Matelots, enfin en tout ce qui regarde la Navigation et le Commerce et qu'ils auront la même faveur en toutes choses tant dans les Cours de Justice, que dans tout ce qui concerne le Commerce ou tous autres Droits. » Citons encore le traité des Pyrénées de 1659 [105]), le traité d'alliance de 1661 entre le Danemark et l'Angleterre [106]), le traité de

---

[102]) De Martens, *Causes célèbres,* II, 264.

[103]) Wheaton, 1841, p. 167; Bourgeois, *Manuel historique de politique étrangère,* 1897, p. 70. Cf. Suscriptions et souscriptions dont le Roy se sert ès lettres qu'il écrit aux Princes étrangers, 1674.

[104]) Article 8. Strupp, I, 38.

[105]) Articles 6 et suiv. Vast, *Les grands traités du règne de Louis XIV,* 1893, vol. I, p. 98.

[106]) Wheaton, *op. cit.,* 1841, p. 107.

Kutschuck-Kaïnardji de 1774 [107]) et le traité de 1785 entre la Prusse et les Etats-Unis [108]).

IV. § 48. La solidarité

Le cercle de la communauté internationale s'agrandit au cours du XVIIIe siècle par l'admission de la Russie. En 1717, dans la ville d'Amsterdam, Louis XV et Frédéric Guillaume Ier concluent une alliance avec Pierre le Grand et reçoivent de ce fait l'Empire du czar dans le système de la politique européenne. C'est à la suite de ce traité que la France accrédite le premier ministre plénipotentiaire et le premier consul auprès du gouvernement russe.

La solidarité croissante des peuples se manifeste dans une série de conventions qui favorisent l'échange économique. Citons la paix franco-tripolitaine de 1685 [109]). Dans le traité d'Utrecht, Louis XIV et la Reine Anne établissent la liberté de navigation et de commerce parmi leurs sujets [110]). Ils développent ce principe dans la convention économique de la même année que nous avons déjà maintes fois citée : Les sujets de l'un des princes auront toute franchise, d'aller et venir dans le territoire de l'autre, d'aborder les ports, de louer des maisons, d'acheter et de vendre des marchandises et ils ne paieront aucun droit spécial pour la jouissance de cette faculté [111]). Dans la capitulation de 1740, le sultan accorde aux sujets français le libre commerce dans l'Empire ottoman, il leur concède même le privilège « de lever des cotons de laine, cotons filés et cordouans, d'acheter des cires et des cuirs », exportation qui était interdite jusqu'alors [112]). Nous trouvons enfin la même règle dans la paix de Kutschuck-Kaïnardji [113]) et dans la convention de 1785 entre la Prusse et les Etats-Unis [114]).

---

[107]) Article 11, Strupp, I, 65.
[108]) Article 2. Strupp, I, 82.
[109]) Article 4. Strupp, *Vol. suppl.*, p. 43.
[110]) Article 7. Strupp, I, 31.
[111]) Articles 1 et suiv. Strupp, I, 35.
[112]) Article 2. Strupp, I, 51.
[113]) Article 11. Strupp, I, 65.
[114]) Article 2. Strupp, I, 83.

Plusieurs Etats déclarent respecter le commerçant étranger, même quand ils sont en guerre avec son pays. Ils ne confisquent pas ses biens, ils ne l'expulsent pas immédiatement, mais lui laissent le temps de liquider sa situation. Rappelons que le traité d'Utrecht, entre la reine Anne et Louis XIV, procède de la sorte [115]) et que le traité de 1785, entre la Prusse et les Etats-Unis, concède même le droit de résidence permanente à tous ceux dont la vocation tend à la subsistance et à l'avantage commun du genre humain [116]).

[115]) Article 19. Strupp, I, 35.
[116]) Article 23. Strupp, I, 87.

B. Les Auteurs

TABLE

BIBLIOGRAPHIE

Dickinson, cité au chap. II B.

Lassudrie-Duchêne. *Jean-Jacques Rousseau et le droit des gens*. Thèse 1906.

Les Fondateurs du droit international, articles de Nys et de Rivier (voir chapitre II).

Nys. *Les théories politiques et le droit international en France jusqu'au XVIIIe siècle* 1891.

Nys. *Quelques auteurs anglais du XVIIe et du XVIIIe siècle. Quelques auteurs allemands*. Revue de droit internat. et de lég. comp. Tome 27. 1895 p. 500 sv. 587 sv.

Nys. *Le droit de la nature et le droit des gens au XVIIe siècle*. Revue de droit internat. et de lég. comp. 1914, p. 245 sv.

Redslob. *Das Problem des Völkerrechts*. 1917.

I. § 49. Le caractère obligatoire des conventions

Bynkershoek proclame le devoir des princes de tenir leur parole : « Pacta privatorum tuetur Jus Civile, pacta Principum bona fides. Hanc si tollas, tollis mutua inter Principes commercia, quae oriuntur ex pactis expressis, quin et tollis ipsum ius Gentium, quod oritur e pactis tacitis et praesumptis, quae ratio et usus inducunt »[1]).

Vattel étudie l'influence de la guerre sur les engagements existants : « Les conventions, les traités faits avec une nation sont rompus ou annulés par la guerre qui s'élève entre les contractants, soit parce qu'ils supposent tacitement l'état de paix, soit parce que chacun, pouvant dépouiller son ennemi de ce qui lui appartient, lui ôte les droits qu'il lui avait donnés par des traités. Cependant, il faut excepter les traités où l'on stipule certaines choses en cas de rupture, par exemple, le temps qui sera donné aux sujets, de part et d'autre, pour se retirer ; la neutralité assurée d'un commun consentement à une ville ou à une province »[2]).

Vattel discourt aussi sur le traité de paix. « L'effet de pareille convention est de mettre fin à la guerre et d'en abolir le sujet. Il ne laisse aux parties contractantes aucun droit de commettre des actes d'hostilité, soit pour le sujet même qui avait allumé la guerre, soit pour tout ce qui s'est passé dans son cours. Il n'est donc plus permis de reprendre les armes pour le même sujet »[3]). C'est aussi

---

[1]) Bynkershoek, 1673-1743, *Quaestionum iuris publici libri duo*, 1737, L. II, c. 10, *De servanda fide pactorum publicorum et an quae eorum tacitae exceptiones.*

[2]) Emer de Vattel, 1714-1767, *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains,* 1758, L. III, ch. 10, § 175.

[3]) L. IV, ch. 2, § 19.

la conception de Wolff. « Cum transactione facta praetensio renovari nequeat et a lite discedatur; pace facta, bellum finitur, nec propter eam causam, ob quam bellum gestum est, denuo bellum suscipi potest » [4]).

Pufendorf note comme moyen d'assurer l'observation fidèle d'un traité de paix la garantie de tierces puissances qui promettent leur secours à la partie lésée en cas de violation. C'est une alliance conditionnelle. « Est et alius modus cavendi securitati pacis, dum alii, inprimis qui mediatores paci intervenerunt, fidem suam interponunt, conventa utrinque servatum iri. Cui velut fideiussioni implicitum est fœdus circa ferendum auxilium illi, qui contra pacta invaditur, adversus iniuriae autorem. Ad quod auxilium ferendum sponsores non tenebuntur, si ex nova causa bellum sit motum; sed tantum, si pax conventa rupta fuerit » [5]).

II. § 50. La souveraineté

A. *Le principe*

Wolff revendique hautement le caractère souverain de l'Etat. Il le déduit de la liberté individuelle de ceux qui se sont unis spontanément par le contrat social. « Cum singuli, qui in civitatem coëunt, liberi sint, et dum in eandem coëunt, nonnisi sibi invicem se obligant; natura civitates diversae inter se spectantur tamquam personae liberae in statu naturali viventes : id quod etiam inde patet, quod civitas societas sit » [6]). L'un des symptômes frappants de cette indépendance, dit Wolff, est l'inviolabilité des ambassadeurs [7]).

---

[4]) Christian Frederic de Wolff, 1679-1754, *Institutiones iuris naturae et gentium*, 1750, § 1227.

[5]) Samuel Pufendorf, 1622-1694, *De iure naturae et gentium libri octo*, 1672, L. VIII, ch. 8, § 7. De sponsoribus pacis.

[6]) *Institutiones*, § 977; cf. 850; Vattel, *op. cit.*, L. II, ch. 3, § 35, De la dignité des nations, ou Etats souverains; L. I, ch. XVI, De la protection recherchée par une nation et de sa soumission volontaire à une Puissance étrangère; voir encore sur le protectorat Wolff, *Institutiones*, § 1102, *Ius gentium methodo scientifica pertractatum*, 1749, §§ 80 et suiv.

[7]) Vattel, L. IV, ch. 7; Wolff, *Ius gentium*, §§ 1059 et suiv.; *Institu-*

L'hommage à la souveraineté a pour corollaire le respect du droit de l'homme. « Un prince juste, dit Rousseau, s'empare bien, en pays ennemi, de tout ce qui appartient au public; mais il respecte la personne et les biens des particuliers; il respecte des droits sur lesquels sont fondés les siens » [8]). Le souverain qui déclare la guerre, écrit Vattel, ne peut retenir les sujets de l'ennemi qui se trouvent dans ses Etats au moment de la déclaration, non plus que leurs effets. Ils sont venus chez lui sur la foi publique : en leur permettant d'entrer dans ses terres et d'y séjourner, il leur a promis tacitement toute liberté et toute sûreté pour le retour. Il doit donc leur marquer un temps convenable pour se retirer avec leurs effets » [9]). Tout de même, pense Vattel, « on peut mettre les revenus en séquestre, afin qu'ils ne soient pas transportés chez l'ennemi. Mesure sévère, à laquelle l'auteur conseille de renoncer, si possible, pour l'avantage et la sûreté du commerce » [10]).

De la souveraineté résulte le caractère illicite de l'intervention. « Gens nulla alteram laedere debet, consequenter nec ius eius violare. — Genti cuilibet competit ius non patiendi, ut laedatur ab alia, ac per consequens ius non patiendi, ut alia quaedam gens regimini suo sese immisceat. »

« C'est une conséquence manifeste de la liberté et de l'indépendance des nations, que toutes sont en droit de se gouverner comme elles le jugent à propos, et qu'aucune n'a le moindre droit de se mêler du gouvernement d'une autre » [11]). Un Etat ne saurait par exemple secourir une nation étrangère opprimée par son prince [12]). Il ne saurait davantage entreprendre une guerre d'équilibre, dans le but d'arrêter l'accroissement d'une puissance rivale. « Potentia crescens vicinae gentis et metus ex vicina potentia iusta belli causa non

---

tiones, § 1244; Bynkershoek, *De foro legatorum*, 1721, cap. V, *De sanctitate legatorum*.

[8]) *Contrat social*, 1762, L. IV, ch. 4.

[9]) Vattel, L. III, ch. 4, § 63, *op. cit.*

[10]) L. III, ch. 5, §§ 76 et 77; cf. Mably, cité par Nys, *l. c.*, p. 334.

[11]) Wolff, *Institutiones*, § 1121; *Ius gentium methodo scientifica pertractatum*, 1749, § 167; Vattel, L. II, ch. 4, § 54; cf. I, 3, 37; I, 5, 67; II, 1, 7.

[12]) Wolff, *Institutiones*, § 1121, contra Vattel, L. II, ch. 4, § 56; cf. Pufendorf, op. cit., L. VIII, ch. 9, § 9, An foedera pertineant ad reges expulsos.

est. Quamobrem cum aequilibrium inter gentes dicatur gentium plurium secundum potentiam ad se invicem relatarum status, quo potentiae unius praepotentis, vel quarundam coniunctae potentia coniuncta aliarum aequalis est; sola conservatio aequilibrii inter gentes iusta belli causa non est »[13]).

Les auteurs admettent cependant le droit de secourir un Etat en légitime défense. « S'il était une nation qui fît ouvertement profession de fouler aux pieds la justice, méprisant et violant les droits d'autrui, toutes les fois qu'elle en trouverait l'occasion, l'intérêt de la société humaine autoriserait toutes les autres à s'unir pour la réprimer et la châtier »[14]). « Bellum non solum quemlibet pro se, sed et saepe pro aliis gerere solere manifestum est. Sed ut hoc recte fiat, in isto quidem, cui succurritur, iusta bellandi causa requiritur; in eo autem, qui auxilium alteri latum it, adesse debet peculiare aliquod vinculum, quo principali belligeranti nectatur »[15]).

Vattel cite deux cas de nécessité qui se trouvent en collision et dont l'un lui semble primer l'autre. « Un vaisseau, battu de la tempête, a le droit d'entrer, même de force, dans un port étranger. Mais si ce vaisseau est infecté de la peste, le maître du port l'éloignera à coups de canon, et ne péchera, ni contre la justice, ni même contre la charité, laquelle, en pareil cas, doit sans doute commencer par soi-même »[16]).

B. *La guerre*

La doctrine de la guerre juste est fortement établie. « Iustorum bellorum causae ad haecce capita revocari possunt; ut nos et nostra servemus ac tueamur contra alios, qui nos laedere, aut haec intercipere aut perdere conantur; aut ut, si qua ab aliis nobis ex iure perfecto debentur, asseramus, ubi ultro isti eadem praestare detrectant : aut denique ut illatorum nobis per iniuriam damnorum reparationem obtineamus, cautionemque de non offendendo inposterum ab eo, qui nos laesit prior, extorqueamus »[17]).

---

[13]) Wolff, *Institutiones*, § 1172; *Ius gentium*, § 640; cf. Vattel, L. III, ch. 3, §§ 42 et suiv., *op. cit.*

[14]) Vattel, L. II, ch. 5, § 70; cf. ch. 4, § 53, *op. cit.*

[15]) L. VIII, ch. 6, § 14, *op. cit.*

[16]) L. II, ch. 9, § 123.

[17]) Pufendorf, L. VIII, ch. 6, § 3; cf. Wolff, *Ius gentium*, § 617 et

Vattel demande une déclaration de guerre [18]). Bynkershoek juge possible que les belligérants permettent la continuation du commerce entre leurs sujets. « In quoque bello aliter atque aliter commercia permittuntur vetanturque, prout e re sua subditorumque suorum esse censent principes. — Pro parte sic bellum, pro parte pax erit inter subditos utriusque principis » [19]).

Le caractère intangible de la propriété privée se trouve largement battu en brèche dans la guerre maritime. Cependant les auteurs s'efforcent de modérer le droit de saisie. Bynkershoek et Vattel tiennent pour libre la marchandise neutre sous pavillon ennemi et, s'ils permettent la prise de la cargaison ennemie sur un navire neutre, ils réprouvent du moins l'extension du droit de capture au vaisseau lui-même [20]). C'est la doctrine du Consulat de la Mer. C'est le Suum Cuique.

Bynkershoek établit des distinctions soigneuses entre les diverses catégories de contrebande [21]).

La conquête, dit Pufendorf, ne donne un titre justificatif qu'à l'égard de tierces puissances. Quant à l'adversaire vaincu, il ne peut être dépossédé de son domaine que par un traité subséquent. « Ubi tamen probe observandum, per adprehensionem bellicam adquiri tantum ius, quod valeat adversus quemvis tertium pacatum. Sed ut captor adquirat dominium, valiturum etiam adversus eum, cui res erepta fuit, necessum est, ut accedat huius cum altero pacificatio et transactio. Citra hanc enim priori domino ius remanere intellegitur ad rem istam, quandocunque vires superfuerint, hosti iterum extorquendam » [22]).

---

suiv.; *Institutiones,* § 1169; Vattel, L. III, ch. 3; Montesquieu, cité par Nys, *Etudes de droit international et de droit politique,* 1896, p. 331. — Voltaire n'admet aucune distinction et déclare toute guerre criminelle. Nys, p. 331.

[18]) L. III, ch. 4; cf. Pufendorf, L. VIII, ch. 6, § 9; Wolff, *Ius gentium,* §§ 705 et suiv.

[19]) *Quaestiones iuris publici,* L. I, ch. 3.

[20]) Bynkershoek, *Quaestiones iuris publici,* L. I, ch. 13, *De amicorum bonis, in hostium navibus repertis,* ch. 14. *De hostium rebus, in amicorum navibus repertis;* Vattel, L. III, ch. 7, §§ 115 et 116.

[21]) *Quaestiones iuris publici,* L. I, c. 10. *De his, quae ad amicorum nostrorum hostes non recte advehuntur;* cf. Vattel, L. III, ch. 7, § 112.

[22]) L. VIII, ch. 6, § 20; Rousseau, *Contrat social,* L. I, ch. 4.

Vattel insiste sur l'emploi d'armes loyales[23]).

Bynkershoek se fait une idée fort nette des devoirs de la neutralité. « Si medius sim, alteri non possum prodesse, ut alteri noceam. — Id nobis facere non licet, quia sic alterum alteri in bello praeferremus, quod vetat aequalitas amicitiae, cui in primis studendum est : praestat cum utroque amicitiam conservare, quam alteri in bello favere et sic alterius amicitiae tacite renuntiare »[24]). Contrairement à Grotius, Bynkershoek interdit le passage du territoire neutre, en cas de guerre. « In territorio utriusque amici qui hostem agit, agit et adversus Principem, qui ibi imperat, et omnem vim, a quocunque factam, legibus coërcet. — Sane in ipso amici portu, hostem, amici non hostem, aggredi vel capere nequaquam licet. Si quis capiat, amici illius est efficere, ut capta restituantur »[25]).

C. *La conciliation*

Wolff et Vattel recommandent avec conviction les arrangements à l'amiable pour éviter la guerre. Le philosophe allemand donne des définitions exactes de la médiation et de l'arbitrage. « Mediator dicitur persona, quae ad rem controversam inter alios componendam operam suam confert, iure eam componendi destituta. Actus autem, quo compositio a tertio vel perficitur, vel tentatur, mediatio vocatur. Mediator itaque causam utriusque partis agit, in eo autem, quod ipsi visum fuerit, litigantes acquiescere non tenentur. Cum iure litem componendi destituatur, ipsius saltem est offerre conditiones, sub quibus rem controversam componi posse sibi videtur, explorare litigantium de ea sententia, et suadere ut conditiones oblatae vel a se, vel a parte alterutra acceptentur. — Compromissum dicitur pactum, quo convenitur, ut stetur eo, quod certa quaedam persona, vel plures dixerint. Et arbiter vocatur persona, quae per compromissum eligitur, ut rem controversam decidat; ius rem controversam decidendi in arbitrum collatum arbitrium; sententia autem, qua controversiam decidit arbiter, laudum appellatur »[26]).

---

[23]) L. III, ch. 8, § 154.

[24]) L. I, ch. 9, *De statu belli inter non hostes.*

[25]) *Quaestiones iuris publici,* L. I, c. 8. *An hostem liceat aggredi vel persequi in amici territorio vel portu.*

[26]) Wolff, *Institutiones,* Pars II, c. 18. *De modo finiendi lites in statu naturali,* §§ 762 et suiv., notamment 768, 770; Vattel, L. II, ch. 8.

D. *Le principe des nationalités*

Passons au principe des nationalités, qui est connexe à celui du caractère souverain. Pufendorf enseigne : « Nihil agere regem, qui regnum in alium propria auctoritate transferre aggreditur, nec subditos isto actu regis teneri; verum heic non minus populi, quam regis consensum requiri. Nam uti invito regi regnum non recte eripitur; ita nec invito populo alius rex potest obtrudi. Sed in alienatione partis praeter consensum regis requiritur non solum populi, qui sub pristino rege remanet, sed vel maxime consensus illius partis, de qua alienanda agitur » [27]). Vattel défend la doctrine en s'inspirant de l'idée du contrat social. « Une nation se doit conserver elle-même; elle doit conserver tous ses membres; elle ne peut les abandonner, et elle est obligée envers eux à les maintenir dans leur état de membres de la Nation. Elle n'est donc point en droit de trafiquer de leur état et de leur liberté, pour quelques avantages qu'elle se promettrait d'une pareille négociation. Ils se sont unis à la société pour en être membres, ils reconnaissent l'autorité de l'Etat, pour travailler de concert au bien et au salut commun, et non pour être à sa disposition, comme une métairie ou comme un troupeau de bétail. Mais la nation peut légitimement les abandonner dans le cas d'une extrême nécessité et elle est en droit de les retrancher du corps, si le salut public l'exige. Lors donc qu'en pareil cas l'Etat abandonne une ville ou une province à un voisin, ou à un ennemi puissant, la cession doit demeurer valide quant à l'Etat, puisqu'il a été en droit de la faire : il n'y peut plus rien prétendre, il a cédé tous les droits qu'il pouvait y avoir. — Mais cette province ou cette ville, ainsi abandonnée et démembrée de l'Etat, n'est point obligée de recevoir le nouveau maître qu'on voudrait lui donner. Séparée de la société dont elle était membre, elle rentre dans tous ses droits, et s'il lui est possible de défendre sa liberté contre celui qui voudrait la soumettre, elle lui résiste légitimement. — Dans le cas du véritable assujettissement d'une nation à une puissance étrangère, les citoyens qui n'approuvent pas ce changement ne sont point obligés de s'y soumettre; on doit leur permettre de vendre leurs biens et de se retirer ailleurs. Car pour être entré dans une société, je ne suis

---

[27]) *De iure naturae et gentium,* L. VIII, ch. 5, § 9.

point obligé de suivre son sort lorsqu'elle se dissout elle-même pour se soumettre à une domination étrangère »[28]).

III. § 51. L'égalité

Vattel statue cette maxime : « La nature a établi une parfaite égalité de droits entre les nations indépendantes. Aucune, par conséquent, ne peut naturellement prétendre de prérogative. Tout ce que la qualité de Nation libre et souveraine donne à l'une, elle le donne aussi à l'autre »[29]).

Du principe d'égalité résulte la liberté de la mer. « Oceani autem possessio cum nullius unquam gentis fuerit, hodieve sit, satis est apertum, oceanum nulli paruisse vel hodie parere domino »[30]). L'exercice d'une souveraineté n'est possible que dans la mer littorale : « Existimem itaque, eo usque possessionem maris proximi videri porrigendam, quousque continenti potest haberi subditum; eo quippe modo, quamvis non perpetuo navigetur, recte tamen defenditur et servatur possessio iure quaesita : neque enim ambigendum est eum possidere continuo, qui ita rem tenet, ut alius eo invito tenere non possit. Unde dominium maris proximi non ultra concedimus, quam e terra illi imperari potest, et tamen eo usque; nulla siquidem sit ratio, cur mare, quod in alicuius imperio est et potestate, minus eiusdem esse dicamus, quam fossam in eius territorio »[31]).

Le droit d'occupation est reconnu. Vattel le lie à des conditions précises : « C'est une question de savoir si une nation peut s'approprier, par une simple prise de possession, des pays qu'elle n'occupe pas réellement, et s'en réserver de cette manière beaucoup plus qu'elle n'est capable de peupler et de cultiver. Il n'est pas difficile de décider qu'une pareille prétention serait absolument contraire

---

[28]) L. I, ch. 21, §§ 263, 264; ch. 16, § 195.

[29]) L. II, ch. 3, § 36; Wolff, *Institutiones,* § 1120; cf. §§ 68 et suiv.

[30]) Bynkershoek, *De dominio maris dissertatio,* 1702, ch. 7; Wolff, *Ius gentium,* §§ 120 et suiv.; Vattel, L. I, ch. 23.

[31]) Bynkershoek, *l. c.,* cap. 2; Vattel, L. I, ch. 23, §§ 287 et suiv.

au droit naturel, et opposée aux vues de la nature, qui, destinant toute la terre aux besoins des hommes en général, ne donne à chaque peuple le droit de s'approprier un pays que pour les usages qu'il en tire, et non pour empêcher que d'autres en profitent »[32]).

IV. § 52. La solidarité

Une nation doit se dévouer pour les autres, dans la mesure où elle le peut sans négliger son devoir envers elle-même. « Gens quaelibet alteri cuicunque debet, quod, sibi, quatenus altera id non habet in potestate sua, ipsa autem citra neglectum officii erga se ipsam hoc alteri praestare potest. » Cette maxime de Wolff est développée par Vattel. « Les offices de l'humanité sont ces secours, ces devoirs, auxquels les hommes sont obligés les uns envers les autres, en qualité d'hommes, c'est-à-dire en qualité d'êtres faits pour vivre en société, qui ont nécessairement besoin d'une assistance mutuelle, pour se conserver, pour être heureux, et pour vivre d'une manière convenable à leur nature. Or, les nations n'étant pas moins soumises aux lois naturelles que les particuliers, ce qu'un homme doit aux autres hommes, une nation le doit, à sa manière, aux autres nations »[33]).

De la solidarité résulte l'obligation du commerce. Il faut établir des marchés, des ports sûrs qui garantissent les navires contre les ennemis et les tempêtes. Il faut reconnaître aux négociants étrangers le droit de venir habiter le pays, d'y posséder des immeubles, de suivre entre eux les lois de leur patrie, d'exercer librement leur religion. Il faut enfin leur consentir des privilèges fiscaux[34]).

Dans sa conception de la solidarité internationale, Wolff s'élève jusqu'à la vision d'une république universelle possédant une autorité sur les Etats et la basant sur un contrat social entre les peuples. C'est la théorie de la Civitas maxima. « Cum gentes

---

[32]) L. I, ch. 18, § 208.

[33]) L. II, ch. 1, *Des devoirs communs d'une nation envers les autres ou des offices de l'humanité entre les nations*, en particulier § 2.

[34]) Wolff, *Institutiones*, §§ 1113 et suiv.; *Ius gentium*, §§ 211 et suiv.

coniunctis viribus se statumque suum perficere obligentur; ipsa natura societatem quandam inter gentes instituit, in quam ob obligationis naturalis indispensabilem necessitatem consentire tenentur, ut quasi pacto contracta videatur. Atque haec societas communis salutis causa inter gentes instituta civitas maxima vocatur, cuius membra, seu veluti cives, sunt singulae gentes. Atque hinc nascitur ius quoddam universis competens in singulas, quod imperium universale sive gentium appellari potest, nimirum determinandi actiones singularum salutis communis obtinendae causa et cogendi singulas, ut obligationi suae satisfaciant »[35]).

Il est un auteur au XVIIIe siècle qui donne un corps à cette idée en construisant un projet systématique d'organisation européenne. C'est l'abbé de Saint-Pierre[36]).

Une Ligue est formée entre les Etats. Elle garantit aux membres leur indépendance, leur intégrité territoriale, elle prend sous sa sauvegarde l'exécution fidèle des traités qui, pour ce motif, seront dorénavant conclus sous le contrôle de l'association, elle exige enfin le prompt règlement des conflits internationaux.

Il est formé un Congrès permanent qui porte le nom de Sénat et représente les divers gouvernements associés. Le Congrès possède des attributions législatives, il édicte des lois pour le commerce international. Il fonctionne aussi comme tribunal d'arbitrage : « Les grands alliés pour terminer entre eux leurs différends présents et à venir ont renoncé et renoncent pour jamais, pour eux et pour

---

[35]) *Institutiones,* §§ 1024, 1090, 1217; *Ius gentium. Prolegomena,* §§ 7-21, 288; Leibniz, *Caesarini Fürstenerii De iure suprematus ac legationis principum Germaniae,* 1677. — Cf. Ter Meulen, *Der Gedanke der internationalen Organisation in seiner Entwicklung 1300-1800,* 1917; Valentin, *Geschichte des Völkerbundgedankens in Deutschland,* 1920.

[36]) « Abrégé du Projet de paix perpétuelle, inventé par le Roi Henri IV, approuvé par la Reine Elisabeth, par le Roi Jacques son successeur, par les républiques et par divers autres potentats, approprié à l'état présent des affaires générales de l'Europe, démontré infiniment avantageux pour tous les hommes nés et à naître, en général et en particulier pour tous les Souverains et pour les Maisons Souveraines. » — Cf. *Lettre de Leibniz à l'abbé de Saint-Pierre,* citée par Nys. Revue de droit intern. et de lég. comp., vol. 22, 1890, p. 374; J.-J. Rousseau, *Extrait du projet de paix perpétuelle de l'abbé de Saint-Pierre,* 1761; Drouet, *L'abbé de Saint-Pierre. L'homme et l'œuvre.* Thèse de Paris, 1912; Redslob, *Das Problem des Völkerrechts,* 1917, p. 169 et suiv.

leurs successeurs, à la voie des armes, et sont convenus de prendre toujours, dorénavant, la voie de conciliation par la médiation du reste des grands alliés, dans le lieu de l'assemblée générale. Et, en cas que cette médiation n'ait pas de succès, ils sont convenus de s'en rapporter au jugement qui sera rendu par les plénipotentiaires des autres alliés, perpétuellement assemblés, et à la pluralité des voix pour la définitive, cinq ans après le jugement provisoire. » Pour assurer l'observation du statut de la Ligue et des jugements arbitraux, le Congrès peut déclancher l'exécution par une armée commune, formée de contingents. « Si quelqu'un d'entre les grands alliés refuse d'exécuter les jugements et les règlements de la grande alliance, négocie des traités contraires, fait des préparatifs de guerre, la grande alliance armera et agira contre lui offensivement, jusqu'à ce qu'il ait exécuté les dits jugements ou règlements, ou donné sûreté de réparer les torts causés par ses hostilités, et de rembourser les frais de guerre suivant l'estimation qui en sera faite par les commissaires de la grande alliance » [37]).

Il est un autre projet de fédération universelle, imaginé par l'économiste anglais Jeremy Bentham [38]). Après avoir détruit les principales causes de guerre, par la renonciation aux colonies, par l'abolition des traités de commerce et des alliances, les nations procéderont au désarmement. L'esprit de paix se maintiendra, dès lors que les peuples auront la certitude de pouvoir obtenir justice en toute cause. Pareille certitude naîtra dès l'institution d'un tribunal d'arbitrage. Un congrès d'ambassadeurs délégués par tous les pays rendra la justice. Cette composition de la cour assurera une si

---

[37]) « Pourquoi, dit l'abbé Raynal, l'Europe entière ne serait-elle pas un jour soumise à la même forme de gouvernement que l'Allemagne? Pourquoi n'y aurait-il pas le banc de l'Europe, comme il y a le banc de l'Empire? » Laurent, *Histoire du droit des gens,* XI, 490. — Voir aussi le projet du landgrave Ernest II de Hesse-Rheinfels : *Der so wahrhafte, als ganz aufrichtliche und discret gesinnte Katholik,* 1660. Leibniz parle de cet ouvrage dans une lettre à Jean Léonor le Gallois, sieur de Grimarest. Nys, Revue citée, vol. 22, p. 374.

[38]) *Principles of international law.* Manuscrit de 1786-89. Oeuvres publiées par William Tait, Edimbourg, vol. II, 1843, p. 537 et suiv. Essay IV. *A plan for an universal and perpetual peace.* Kraus, *Jeremy Benthams Grundsätze für ein Künftiges Völkerrecht und einen dauernden Frieden,* 1915; Redslob, *Das Problem des Völkerrechts,* 1917, p. 186 et suiv.

grande autorité à ses sentences qu'elles s'imposeront d'elles-mêmes et n'auront guère besoin de s'appuyer sur des moyens de coercition. Dans le cas exceptionnel où un Etat refuserait de se conformer à un jugement, l'ostracisme serait prononcé contre lui, et si cet isolement ne l'amenait à résipiscence, il serait fait usage de la force armée. A côté de l'arbitrage il est encore un autre moyen de prévenir la guerre, dit Bentham : c'est de porter tous les traités, avant leur conclusion, à la connaissance du parlement et du peuple; l'auteur formule ainsi le postulat de la diplomatie publique.

CINQUIÈME CHAPITRE

LA RÉVOLUTION ET L'ÈRE NAPOLÉONIENNE

1789—1815

A. La doctrine idéaliste.

TABLE

BIBLIOGRAPHIE

Aulard. *Etudes et leçons sur la Révolution française,* 1893.

Laurent. *Histoire du droit des gens et des relations internationales.* Tome XIII. La Révolution française. 1867. p. 56 et suiv.

Nys. *La révolution française et le droit international. Etudes de droit international.* 1896. Vol. I, p. 344 sv.

Redslob. *Das Problem des Völkerrechts.* 1917. p. 216 sv.

Redslob. *Die völkerrechtlichen Theorien der französischen Revolution.* 1916. Festschrift für Otto Mayer.

Sorel. *L'Europe et la Révolution française.* 1885. Vol. I au début.

α) Le peuple français.

La Révolution française est comme un mouvement de rotation qui entraîne le monde politique autour d'un axe géant et le porte sous un ciel et des astres nouveaux.

En 1789 se produit un fait, tel qu'on ne l'a jamais vu dans l'histoire des sociétés humaines. La philosophie du droit descend sur la terre, elle prend la couronne et le sceptre et se met à régir les Etats. Sous son Empire, les chartes des peuples sont modelées par la doctrine, les constitutions se transforment en des figures géométriques. Les lois sont des règles découlant de principes initiaux et intangibles. La méthode expérimentale n'existe plus. La raison est la reine du monde.

Ce courant, si caractéristique pour la Révolution française, n'envahit pas seulement le droit constitutionnel. Il déborde tout naturellement sur le droit des gens. Il le féconde par une riche alluvion. Il lui apporte ce qui lui faisait défaut depuis son origine : les grandes vues, les idées maîtresses.

I. La liberté des Etats

1. — § 53

Le principe

La doctrine du droit des gens, établie par la Révolution française, est indissolublement liée à la doctrine du droit de l'homme, si profondément ancrée dans les esprits du temps.

L'homme, dit-on, possède un droit à la liberté qui est inhérent à sa nature. Toute personnalité humaine doit disposer d'une sphère dans laquelle ses forces vitales peuvent se développer sans obstacle.

Cette doctrine s'est épanouie dans l'Amérique du Nord. En effet, ce pays est le foyer des constitutions qui limitent le pouvoir de

l'Etat par une sphère de liberté individuelle. Dès leur guerre d'indépendance, les colonies insurgées contre la domination britannique ont proclamé des droits de l'homme. La Virginie en a donné l'exemple dès 1776 : « All men are by nature equally free and independent, and have certain inherent rights, of which, when they enter into a state of society, they cannot, by any compact, deprive or divest their posterity ; namely the enjoyment of life and liberty, with the means of acquiring and possessing property, and pursuing and obtaining happiness and safety. »

Or, voici que la Révolution française, non contente d'appliquer cette conception au droit interne de l'Etat, la transporte dans la sphère du droit international. Elle lui ouvre, de ce fait, un nouveau champ de rayonnement, elle la mène à de nouveaux triomphes. La liberté de l'homme devient la liberté de l'Etat. L'abbé Grégoire donne une expression caractéristique à cette transposition d'idées en proposant à la Convention de promulguer une *Déclaration du Droit des Gens.*

La Révolution établit de la sorte un premier principe fondamental :

L'Etat jouit d'un droit absolu. Il dispose d'une sphère de développement vital qui lui est propre et qui ne peut être violée. Il possède un monde à lui dans lequel sa volonté seule fait loi. Il est souverain.

Afin de sauvegarder ce bien suprême, la liberté, les Etats doivent établir une ligue. L'Assemblée nationale et la Convention l'affirment avec persistance. Toute agression contre un peuple, dit Volney, signifie un danger pour la répression duquel les nations doivent s'unir. Car un tel attentat les menace toutes dans leur indépendance et leur sécurité. Grégoire et Robespierre défendent la même thèse : Quiconque opprime une nation est l'ennemi de toutes les nations. Car il ébranle la loi la plus sacrée des peuples. Il est plus qu'un ennemi. Il est un rebelle, un bandit, et commet un crime de lèse-humanité[1]).

[1]) De Volney, Assemblée nationale, séance du 18 mai 1790; Robespierre, *Proposition de quatre articles pour une déclaration des droits,* 24 avril 1793; abbé Grégoire, *Déclaration du droit des gens.* Convention nationale, 4 floréal an III, article 15; baron d'Holbach, *La politique naturelle ou discours sur les vrais principes du gouvernement,* 1773.

2. — § 54
L'intervention autoritaire
La guerre injuste

Voici donc établie la grande maxime, la liberté de l'Etat. Il s'agit d'en déduire les conséquences.

Si l'Etat est une personnalité indépendante, s'il est souverain, s'il est affranchi de tout pouvoir dominateur, cette liberté implique la négation de toute contrainte.

Or, en adoptant cette formule, il ne faut pas songer uniquement à une contrainte matérielle, mais encore à toute influence qui pourrait s'exercer par la menace d'une action violente. En un mot, c'est l'illégalité de l'intervention autoritaire qui est consacrée comme nouveau principe fondamental du droit des gens.

La Convention déclare, dans une résolution de 1793 et dans la constitution de la même année, que la France renonce à toute ingérence dans les affaires des Etats étrangers, mais qu'elle est également résolue à repousser toute intervention qui porterait atteinte à son indépendance.

La Révolution ne s'arrête point à cette maxime abstraite. Elle lui donne une application pleine d'actualité : elle déclare que chaque Etat, par la force même de sa liberté naturelle, dispose du pouvoir absolu de se donner une constitution et qu'il n'appartient à aucune puissance de l'entraver dans cette manifestation souveraine de sa personnalité. Cette thèse est soutenue à une époque où une coalition de monarchies européennes menace la France en l'accusant d'avoir aboli sa royauté héréditaire, d'avoir fondé une république, et d'avoir exercé de ce fait une influence fatale sur les autres peuples[2]).

L'intervention autoritaire peut user de différents moyens. Elle peut, cas extrême, recourir aux armes. Son caractère illégal est alors particulièrement frappant. Ici se place la théorie de la guerre injuste et les hommes de la Révolution brodent largement sur ce thème :

La guerre est inique, affirment-ils, quand elle se dirige contre

---

[2]) Condorcet, Assemblée législative, séance du 20 avril 1792. Convention nationale, résolution du 13 avril 1793, voir le *Moniteur universel*. — Constitution de 1793, chapitre XXV, article 2. — Lettre de Washington à La Fayette, 25 déc. 1778.

la liberté naturelle d'un Etat, quand elle viole le principe fondamental de l'indépendance. Cette pensée apparaît encore dans une autre formule : La guerre d'agression est criminelle, seule la guerre défensive est légitime.

Pour bien comprendre cette dictinction, il ne faut pas prendre les termes dans leur signification stratégique. L'agresseur n'est point celui qui accomplit le premier fait d'armes ou qui franchit le premier la frontière ennemie. L'agresseur est l'Etat qui commet un empiétement tel sur la souveraineté d'autrui, que l'adversaire est réduit à la lutte armée comme à un dernier moyen de salut. Peu importe que l'empiétement revête telle forme ou telle autre, peu importe qu'il se manifeste par la violation d'un bien matériel, par une atteinte à l'honneur ou par la menace d'un préjudice quelconque. Pourvu qu'il soit assez grave pour motiver le recours à la force.

Cette argumentation atteint son apogée dans le principe qu'une guerre, ayant pour motif la cupidité, la soif du pouvoir, est toujours condamnable, et que la guerre de conquête ne peut s'accorder avec le droit des peuples.

Toute une série d'hommes politiques développent cette doctrine avec éloquence. Volney affirme qu'aucun peuple n'a le droit de porter les armes contre son voisin, de le dépouiller de ses biens naturels ou de violer sa liberté. Le décret du 22 mai 1790 ne reconnaît qu'une guerre unique, celle qui pare une attaque imminente ou qui défend un droit. Seule la guerre est licite qui protège la souveraineté, la liberté, la propriété [3]). Et l'abbé Grégoire de conclure : Toute autre guerre est illégale. Elle est un attentat contre la famille humaine. Une nation, ainsi raisonne de Jallet, n'a pas plus le droit d'attaquer une autre nation, qu'un individu d'en attaquer un autre. Ceci résulte du principe général de la liberté entre peuples [4]).

Plus que toute autre, la guerre de conquête est critiquable. L'invasion en territoire étranger implique, d'après Volney, un danger pour la communauté de tous les peuples. Pétion de Villeneuve invite l'Assemblée nationale à proclamer aux yeux de l'univers que la France répudie tous projets ambitieux, toutes conquêtes, et veut conserver à jamais les frontières qui lui ont été tracées par l'éter-

---

[3]) *Moniteur* du 23 mai.
[4]) Séance du 16 mai 1790.

nelle Providence. En prenant une résolution si pleine de sagesse, la France, affirme-t-il, acquerra une gloire impérissable. Le décret du 22 mai 1790 adopte l'idée. Il renferme la célèbre proclamation de l'Assemblée nationale que la France renonce à toute guerre de conquête et qu'elle n'abusera jamais de sa puissance pour opprimer la liberté d'autres peuples [5]).

Cet enseignement serait tout à fait harmonieux, si la France n'entreprenait une action qui paraît difficile à concilier avec lui. La Révolution croit devoir prêter main forte à tous les peuples qui entendent secouer le joug de la royauté divine et revendiquent le droit constitutionnel de disposer d'eux-mêmes. En un mot, la France estime qu'elle a l'obligation éthique de défendre l'idéal de la souveraineté populaire dans le monde. Il serait injuste qu'une nation ne voulût communiquer à d'autres le produit de ses efforts [6]). La France est aussi poussée dans cette voie par une simple considération utilitaire. Elle est menacée par une coalition de monarchies. Pour cette lutte à venir, elle se forgera une arme puissante si elle parvient à gagner les peuples de ces monarchies à ses idées démocratiques.

Voici le fait le plus caractéristique dans cet ordre d'idées : Le 19 novembre 1792, Ruhl, député de la Basse-Alsace, rapporte à la Convention qu'un parti des citoyens de Mayence lui a posé la question de savoir si cette ville pouvait compter sur l'aide de la République pour secouer le joug du despotisme. La France a proclamé la souveraineté du peuple, répond Carra. Elle n'a pas seulement reconnu cette loi pour elle-même, mais pour le monde entier. Elle a par conséquent le devoir de prêter assistance à ses voisins s'ils combattent pour ce bien suprême. La Convention approuve cette idée et fait immédiatement la déclaration solennelle et restée fameuse que la France accordera secours et fraternité à tous les peuples qui se soulèveront pour la cause de leur indépendance. Les généraux de la République recevront l'ordre de soutenir ces peuples et de défendre tous les citoyens qui seraient persécutés pour la cause de la liberté. Un autre décret du 15 décembre 1792 donne avis aux généraux sur la conduite à tenir dans les pays où ils porteront leurs armes. Ils aboliront les anciens droits, les anciennes constitutions. Au nom de

---

[5]) *L. c.*

[6]) Condorcet. *La nation française à tous les peuples*. Oeuvres, tome XII, p. 526.

la France, ils promettront aux peuples paix, secours, liberté, fraternité, égalité. Ils proclameront le principe de la souveraineté nationale et convoqueront les citoyens pour l'élection de leurs magistrats [7]).

En voyant la Révolution s'élever à des plans d'aussi vaste envergure, on se demande si elle n'est pas en train de répudier son premier principe, et ne s'apprête pas elle-même à commettre une intervention autoritaire. Le danger d'inconséquence a déjà frappé les contemporains. Ils essaient, pour cette raison, de mettre d'accord les thèses contraires et emploient deux arguments :

Le premier table sur le droit d'occupation : La République exerce une pleine souveraineté en pays conquis. Elle peut donc changer la constitution territoriale. Le deuxième argument est plutôt une rectification : La République n'a point le dessein, en temps de paix, d'exciter un peuple étranger à la révolte, mais seulement de le prendre sous sa protection lorsqu'il aura brisé le joug du despotisme, qu'il se sera donné une constitution basée sur la volonté générale, et que dans la suite, se voyant menacé dans sa liberté et sa souveraineté légitimement acquises, il invoquera l'aide de la France [8]).

Le premier argument est faible. La puissance occupante n'a pas le droit de changer la constitution du territoire. Mais la deuxième raison est bonne. Quand un pays s'est détaché de l'Etat qui l'englobait, quand il est arrivé à maintenir son indépendance, quand il s'est donné un gouvernement régulier et stable, une tierce Puissance est libre de le reconnaître comme Etat et même de lui porter secours quand il est attaqué. En le faisant, elle s'associe à une légitime défense.

Tout de même, il est un point du programme qu'on ne saurait justifier. Le décret autorise les généraux à imposer les nouveaux principes constitutionnels de la France aux nations étrangères. Il ordonne de traiter en ennemi le peuple qui, refusant la liberté, l'égalité voudrait conserver un prince et des castes privilégiées. En fait, la règle est appliquée dans mainte région, ainsi à Mayence, en terre

---

[7]) Cf. Gœthe, *Hermann und Dorothea*, Klio; cf. Dumouriez, *Proclamation aux Belges*, 26 octobre 1792. *Instruction aux généraux*, 30 octobre. *Proclamation aux Hollandais*, Moniteur universel du 20 pluviôse an III.

[8]) Rapport fait à la Convention par le ministre des Affaires étrangères, *Moniteur* du 21 déc. 1792. — Basdevant, *La Révolution française et le droit de la guerre continentale*. Thèse, 1901, p. 178 et suiv.

rhénane, en Belgique, sur la frontière espagnole. C'est une mise sous tutelle; une tyrannie est remplacée par une autre[9]).

3. — § 55
Le principe des nationalités

Le droit de l'homme est une des sources de laquelle jaillit le droit des gens de la Révolution. Elle alimente la liberté de l'Etat. Mais il est une autre source non moins vivante qui féconde la pensée internationale. C'est le dogme de Jean-Jacques Rousseau, qui fait naître l'Etat d'un accord des citoyens. C'est le dogme du Contrat social.

Le philosophe de Genève imagine que la vie publique est un phénomène de consentement mutuel, que la loi est l'expression d'une volonté générale.

De cette conception procèdent deux thèses : L'une conteste toute autorité qui n'émane pas des citoyens eux-mêmes. C'est la maxime de la souveraineté du peuple. Elle est relative au gouvernement intérieur. L'autre conséquence est le principe des nationalités. Il joue dans la politique extérieure.

Voici l'enchaînement d'idées qui mène du dogme de Rousseau à ce deuxième principe, dont l'importance va devenir capitale dans l'histoire moderne :

La volonté générale, si elle existe, poursuit des intérêts communs et prend des mesures pour l'avantage de tous. Par conséquent, un Etat dirigé par elle est utilitaire. Sa tendance est d'ordre pratique. Il ne reconnaît aucune règle absolue qui aurait qualité de le développer et de lui tracer sa voie.

En adoptant cette manière de voir, la Révolution parvient à une conséquence remarquable :

Si l'Etat est fondé par des hommes qui reconnaissent avoir des intérêts généraux et se décident à les poursuivre par une action commune, il en résulte une parfaite liberté d'association. En effet, dans pareil système, le principe vital qui engendre l'Etat est uniquement la résolution des citoyens. Or, les motifs conformes qui donnent naissance à l'Etat se retrouveront dans l'un ou l'autre groupe

---

[9]) Basdevant, *l. c.*, p. 162 et suiv., 178 et suiv.

d'hommes, cela dépendra des mentalités individuelles. Un groupe se détachera de l'ancienne patrie ou tendra vers une fusion nouvelle, selon qu'il approuvera telle forme de gouvernement ou tel but politique. En un mot, le choix de l'association est illimité. Ainsi la volonté des citoyens ne décide pas seulement de la constitution de l'Etat comme l'enseigne expressément le Contrat social, il décide aussi de son étendue. En d'autres termes, si Rousseau accorde aux hommes la faculté de déterminer leur sort, cette doctrine n'engendre pas seulement la souveraineté du peuple, mais elle conduit encore au principe de la libre délimitation de l'Etat. C'est ainsi que la théorie des nationalités surgit de la Révolution, théorie puissante, qui dominera la politique européenne au XIXe siècle. Sans doute, à l'époque de la Révolution elle est encore à l'état rudimentaire. Elle est issue du Contrat social. Par conséquent elle ne connaît qu'un seul motif d'association politique, l'aspiration au bonheur. Cette aspiration, il est vrai, peut être d'un ordre tout idéal. De fait les hommes de la Révolution possèdent une conception très élevée de la félicité humaine. Pourtant cette manière de voir est incomplète. Car il existe encore une autre force qui unit un peuple : C'est sa tradition. C'est sa foi en un trésor sacré transmis par les ancêtres qu'il devra léguer, à son tour, aux générations futures. De fait, le XIXe siècle a compris la théorie des nationalités dans ce sens plus large et plus profond. Mais cela n'empêche que la théorie ait pris sa source dans le Contrat social et dans la Révolution.

Du principe des nationalités on passe aux déductions pratiques : La France n'agrandira jamais son territoire par l'annexion d'un pays étranger, à moins que la population de ce pays ne demande le rattachement par un plébiscite. Ainsi s'exprime le projet de constitution de 1793, et il met comme deuxième condition qu'aucun pacte antérieur de la population avec un autre Etat ne s'oppose à la réunion. Pour Mirabeau, toute cession d'un pays sans la consultation de ses habitants est un acte de violence et de tyrannie[10]).

Dans les années 1790-1791, lorsqu'Avignon doit être incorporé à la République française, on soulève la question de savoir si cet acte est en accord avec le principe admis. Pétion de Villeneuve

---

[10]) Plan de constitution, présenté à la Convention nationale, au nom du comité de constitution, par Condorcet, le 15 février 1793. Titre XIII, articles 1 et 2. — Sorel, *op. cit.*, 1885, tome I, p. 318.

déclare à l'Assemblée nationale qu'une forte majorité de la population s'est librement prononcée pour l'annexion; l'orateur termine en disant qu'une nation n'a pas seulement la liberté de déterminer ses lois, mais possède aussi la faculté d'abolir son ancienne allégeance pour s'unir à un autre peuple. En produisant cet argument, Pétion de Villeneuve touche un point très sensible : La théorie des nationalités lutte avec la difficulté de savoir quelle est la fraction d'un peuple qui possède un degré d'individualité suffisant pour avoir le droit d'agir à titre de groupe isolé, assez de vie indépendante pour pouvoir prétendre disposer de son sort en se séparant de la communauté antérieure par un plébiscite. Pétion de Villeneuve reconnaît cette difficulté. On a objecté, dit-il, qu'Avignon appartient aux Etats pontificaux et ne peut, pour cette raison, en être séparé que par une décision collective de tous les peuples soumis au pape. Mais la réplique est aisée, poursuit-il, car depuis un temps immémorial le peuple d'Avignon porte l'empreinte d'une personne indépendante de par ses lois et ses coutumes. C'est la théorie de l'individualité historique [11]).

Même raisonnement pour l'Alsace en 1790. « Le peuple alsacien s'est uni au peuple français parce qu'il l'a voulu », dit Merlin à la tribune de l'Assemblée constituante. L'Empire n'a rien à voir en cette affaire, elle ne le concerne point. Chacun des Etats de l'Empire, « formant un corps de nation séparé », demeure maître de soi et libre de se donner à qui bon lui semble.

II. § 56. La solidarité

Le dogme de la volonté générale nous conduit à la théorie des nationalités. Mais il nous mène encore bien au delà. Il nous élève au-dessus de la sphère dans laquelle nous voyons les citoyens se réunir pour former des Etats. Il nous introduit dans le monde où les peuples s'associent pour des tâches communes.

D'après le Contrat social, l'Etat est un accord de volontés qui

---

[11]) Pétion de Villeneuve, Oeuvres, tome III, p. 245. Discours sur la réunion d'Avignon à la France, cité par Laurent, *op. cit.*, vol. XV, p. 225.

tendent vers un même but. Il faut en déduire une conséquence très naturelle : L'Etat ne peut être imaginé, institué que pour une mission qu'il est capable d'accomplir. Si donc il apparaît que certaines fins ne peuvent être atteintes que par une plus grande collectivité, si la conviction s'établit que certains problèmes sont de nature universelle et ne peuvent être résolus que par l'activité commune de tous les peuples, les groupes politiques s'uniront en formant une ligue internationale. Qui les en empêchera? D'après la doctrine de l'époque, ils n'ont pas à surmonter une loi qui les retient dans des voies fixes, délimitées par l'histoire. Ils n'ont pas à franchir la barrière qui arrête l'homme moderne. Ils n'ont pas à lutter avec la croyance profonde de la patrie. Car, d'après Rousseau, l'Etat n'est pas un idéal éthique. L'auteur du Contrat social a une conception atomistique de la vie en société. L'homme seul et son bonheur sont sacrés. L'homme est l'unique point stable dans le monde mouvant de la théorie révolutionnaire. C'est pour lui seul que doit fonctionner le puissant rouage de la loi et de l'activité communes. La nation n'a sa raison d'être et n'est mise en activité que par l'utilité individuelle. Elle suit cette impulsion dans n'importe quelle voie; elle la suit, soit que cette impulsion lui communique un simple mouvement rotatoire autour d'un même axe, soit qu'elle l'entraîne autour de l'univers [12]).

Or les hommes de la Révolution croient en effet à de grandes destinées ne pouvant s'accomplir que par le travail coordonné de l'humanité entière. Ils proclament le principe de la solidarité universelle. Les Etats forment une communauté. Ils se côtoient tout d'abord comme les hommes à l'état primitif. Mais une même force des événements les contraint à s'unir. Le développement de la force vitale, aspiration de toute créature, n'est possible et n'atteint sa perfection que par la vie en société. Arrivés à un degré supérieur de culture, les peuples s'inclinent devant cette loi inéluctable. Telle est l'opinion de Robespierre. Telle est aussi celle de l'abbé Grégoire dans sa Déclaration des Droits. Ce que la règle sociale a exigé jusqu'ici, à savoir que tout homme agisse envers son prochain comme il désire qu'on agisse envers lui-même, Grégoire l'érige en maxime pour les peuples. Ils ont le devoir de s'entr'aider mutuellement et de s'unir pour le salut de tous. Ils sont frères; ils forment une seule famille.

---

[12]) Sorel I, 538, *op. cit.*

La guerre et la soif du pouvoir sont une erreur. Une fois que les nations auront reconnu leur véritable intérêt, elles se tendront la main pour l'œuvre de paix [13]). Sieyès a une vision très concrète. Il imagine de créer une nouvelle constitution de l'Europe, d'établir des républiques dotées de lois semblables et de les confédérer à l'exemple des Etats-Unis d'Amérique [14]). Sorel a décrit la genèse de cette conception en un passage remarquable : « Le roi, sous l'ancien régime, était considéré comme l'Etat même; il présentait aux Français l'image vivante de la France, et l'amour de la patrie se confondait avec le dévouement au roi. Lorsqu'on transporta au peuple la souveraineté, la nation prit la place du roi, et l'amour de la patrie se confondit avec le respect des lois. Cependant, comme la loi devait reposer sur la justice, que la justice devait être fondée sur la raison, que la Révolution devait en établir le règne, et qu'elle se faisait, non pour un seul peuple, mais pour l'humanité, la notion de la patrie se généralisa comme celle de la loi. Il y eut une patrie pour l'humanité; on la plaça partout où régnait la raison : le patriotisme se confondit avec l'attachement aux droits de l'homme. Le patriote fut le citoyen du monde [15]).

C'est ainsi que le système atteint son apogée. La doctrine de la libre détermination des hommes conduit à la doctrine de la fraternité des peuples. Le phénomène de la volonté générale brise le cadre de l'Etat et embrasse le monde entier. L'on entrevoit dans un avenir transfiguré une République universelle.

C'est une envolée hardie, mais une envolée trop rapide. Ainsi que dans sa théorie des nationalités, la Révolution n'estime pas à sa juste valeur la force du sentiment qui lie les hommes à leur patrie. Elle a une vision géométrique de la vie des peuples. Elle considère les citoyens comme des points, les Etats comme des lignes et la communauté internationale comme une figure qui en résulte. La Révolution a une doctrine rationaliste et non suffisamment humaine. Voici pourquoi elle a bien pu découvrir à vol d'oiseau le sommet

---

[13]) Robespierre, Convention nationale. Proposition de quatre articles pour une Déclaration des Droits, 24 avril 1793; l'abbé Grégoire, séance du 4 floréal an III. — Baron d'Holbach, *op. cit.*, voir Laurent XI, 612; Mably, *Les entretiens de Phocion*, 1763.

[14]) Sorel, *op. cit.*, I, 325, III, 389.

[15]) Sorel, *op. cit.*, I, 538.

lointain et lumineux. Mais elle n'a pas aperçu les montagnes qui en barraient l'accès et devaient être franchies par l'humanité en voyage vers sa destinée. Tout de même il reste un fait acquis et glorieux : la Révolution a proclamé un idéal qui est vrai, idéal que la génération d'aujourd'hui tente de réaliser dans la Société des Nations.

β) *Emmanuel Kant*

Nous venons d'étudier les doctrines internationales de la Révolution française. Ce sont les doctrines d'un peuple généreux qui s'élève au-dessus d'une époque barbare et qui, dans un superbe élan d'idéalisme, gravit les sommets lumineux de la Justice. Mais à côté de cette œuvre élaborée par toute une nation, se place le travail d'un esprit solitaire qui, dans sa retraite méditative, dessine des cercles d'Archimède et sonde lui aussi l'éternel problème du droit des gens. Nous voulons parler d'Emmanuel Kant, le philosophe allemand.

I. — § 57
Le caractère de la doctrine

Kant a développé la substance de sa théorie dans sa brochure de la Paix perpétuelle, publiée en 1795.

Il échafaude son système sur une maxime absolue, sur un axiome de morale qui proclame ce commandement aux humains : « Agissez de manière à pouvoir souhaiter que votre principe d'action soit érigé en loi générale — et sans vous préoccuper de l'effet pratique de cette attitude », « Handle so, dass du wollen kannst, deine Maxime solle ein allgemeines Gesetz werden — der Zweck mag seyn, welcher er wolle. » Cet axiome doit régir toute action dans le monde, elle doit aussi régir l'action politique. Grande idée, si souvent méconnue au cours de l'Histoire : L'Etat est soumis à la même loi morale que l'individu [16]). Il ne saurait s'en émanciper en invoquant l'utilité publique, le bien commun des citoyens, formule qui a servi trop souvent à masquer l'égoïsme brutal.

---

[16]) Cf. Fénelon, *Examen de conscience sur les devoirs de la royauté.* Oeuvres sociales. Paris, 1872. Tome IV, p. 340.

Or, si la politique s'identifie avec la morale, si elle reconnaît l'autorité souveraine de la maxime d'altruisme que nous venons de citer, elle accomplira l'œuvre sublime de la Paix perpétuelle. Car dès le moment où les peuples se seront décidés à observer la loi morale, il n'y aura plus de luttes, il n'y aura plus de guerres. En effet, la loi morale est toujours la même, elle donne à tous les peuples la même règle de conduite. Sous son égide une contestation entre peuples n'est donc plus possible. La paix règne, parce qu'une loi unique régit les Etats.

Cependant, il s'agit d'élever les peuples à cette hauteur de vues, il s'agit de cultiver en eux un idéalisme capable de les soumettre à la loi d'airain qui garantit le salut du monde. Le philosophe imagine une évolution méthodique vers ce but élevé. Il en pose les jalons. Les peuples se perfectionneront en observant certaines règles de conduite qui seront comme une voie montant par gradins à la colline sacrée. Il appelle ces règles de conduite les six articles préliminaires et les trois articles définitifs de la Paix perpétuelle.

2. — § 58

Les articles préliminaires de la paix perpétuelle

Les articles préliminaires découlent de trois pensées initiales et inspiratrices. Les voici : Est prohibée entre Etats toute action susceptible de détruire la confiance que les peuples se doivent entre eux. Ensuite, la vie commune des Etats doit être édifiée sur le principe du respect mutuel. Enfin, il n'est pas permis de préparer la guerre.

La première règle, que nous appellerons la maxime de la confiance, demande deux choses :

Une guerre, a-t-elle été terminée par un traité de paix, il faut estimer que toute controverse existante a trouvé sa solution définitive. Toute raison actuelle de commencer une nouvelle guerre est consumée. En effet, la paix véritable suppose invariablement la volonté de l'observer. Un peuple remplit-il ce devoir dans une situation historique, il se prépare à tenir également sa parole dans un futur traité de paix général, éternel et qui embrassera toutes les nations. Et puis, dès lors qu'un peuple est fidèle dans l'observation de ses engagements, sa parole est respectée dans le Conseil des

Nations. C'est là qu'est son honneur véritable et non dans l'augmentation de son territoire et de sa puissance. Noble parole qui est comme une évangélisation de la diplomatie.

La norme que proclame le philosophe est le respect du traité de paix, on peut élargir l'idée en disant : le respect du traité en général, le respect de la parole donnée. Cette norme est une des colonnes maîtresses qui supportent le temple du droit des gens. Mais le philosophe croit devoir insister sur le traité de paix parce que la violation en est plus fréquente et parce qu'il est exposé à une objection particulière : on a souvent dit qu'il n'est pas librement consenti et n'a donc pas le même caractère obligatoire qu'une autre convention. Argument qui est emprunté au droit civil, mais qui nous semble déplacé. Car la guerre, la lutte par la force des armes est inconnue au droit privé. Les règles de ce droit ne peuvent donc s'appliquer à l'acte de volonté qui arrête la guerre et lui substitue un nouvel ordre de choses. Le traité de paix est une convention d'une espèce tout à fait particulière, une convention qui n'a pas son égale et qui n'est imaginable que dans la sphère du droit des gens. Et puis le parallèle avec le droit civil ne nous paraît même pas exact. Car ce qui peut invalider un contrat de droit privé, c'est la violence faite à la personne qui le conclut. Mais lorsqu'on dicte un traité de paix, on ne force pas la main au plénipotentiaire du peuple vaincu. Il est vrai qu'il se trouve sous le coup d'une nécessité qui plane sur son Etat. Mais cette nécessité d'ordre politique est tout autre chose qu'une violence empêchant la libre décision de la personne contractante. Pour faire un parallèle avec le droit civil, mieux vaudrait citer l'exemple d'un homme qui a manqué une opération commerciale et se voit réduit à vendre ses terres. Personne n'oserait mettre en doute la validité d'une pareille aliénation et objecter la contrainte.

En second lieu, la maxime de la confiance demande que la guerre se fasse avec des armes honnêtes. Car si les adversaires usent de stratagèmes perfides, ils sapent de prime abord les bases de toute confiance et par conséquent de toute entente future. Etre chevaleresque dans la lutte, c'est préparer pour les temps à venir la parfaite alliance de concorde et d'amitié.

Passons à la deuxième pensée qui domine les articles préliminaires. Elle commande aux Etats le respect mutuel. C'est ici que le philosophe développe ses vues sur la théorie des nationalités qui est

devenue l'idée dominante et la force motrice de la politique européenne au XIXe siècle. Kant jette ses thèses comme des éclairs fulminants à travers les ténèbres d'une époque où les princes traitaient des peuples comme d'un patrimoine.

La maxime du respect commande, dit le philosophe, que chaque Etat possède le droit de disposer de lui-même. De là découlent deux conséquences : Il est immoral de mettre les destinées d'un Etat dans les mains d'une Puissance étrangère, de lier son existence à celle d'autrui. L'Etat est un être vivant qui a son âme. On ne peut pas trafiquer de lui comme d'une richesse. On ne peut pas l'acquérir comme un objet inanimé.

« Es soll kein für sich bestehender Staat — klein oder gross, das gilt hier gleichviel — von einem anderen Staate durch Erbung, Tausch, Kauf oder Schenkung erworben werden können » — « Ein Staat ist nämlich nicht — wie etwa der Boden, auf dem er seinen Sitz hat — eine Haabe — patrimonium. Er ist eine Gesellschaft von Menschen, über die Niemand anders als er selbst, zu gebieten und zu disponieren hat. Ihn aber, der selbst als Stamm seine eigene Wurzel hatte, als Pfropfreis einem anderen Staate einzuverleiben, heisst seine Existenz, als einer moralischen Person, aufheben, und aus der letzteren eine Sache machen, und widerspricht also der Idee des ursprünglichen Vertrags, ohne die sich kein Recht über ein Volk denken lässt. »

La maxime du respect défend aussi l'intervention d'un Etat dans la constitution et le gouvernement du voisin. La dignité, la personnalité de l'Etat seraient lettre morte s'il n'avait pas la liberté de se donner son organisation en toute indépendance. C'est seulement dans le cas où il tombe dans l'anarchie et cesse d'être un Etat que les puissances étrangères sont qualifiées pour donner de nouvelles formes à la masse désormais incohérente.

C'est ainsi que, dans son ermitage, le grand philosophe salue le droit sacré des peuples de disposer d'eux-mêmes, doctrine que les armées de la France républicaine sont en train de porter à travers l'Europe sur leurs étendards victorieux.

Enfin les articles préliminaires exigent l'abolition des armées permanentes et interdisent de faire des dettes en vue de guerres à venir. En effet, les préparatifs d'un Etat sont une menace perpétuelle. Chacun s'efforce de surpasser les autres. Les charges s'accumulent

et poussent le monde vers une catastrophe inévitable. Une seule précaution semble légitime, c'est l'exercice volontaire des citoyens dans le maniement des armes pour la défense de la Patrie.

3. — § 59

Les articles définitifs

Quand ces principes établis dans les articles préliminaires seront un jour universellement reconnus, il sera temps d'accomplir la grande œuvre, de faire triompher la loi morale et de fonder la paix perpétuelle. Pour atteindre ce but, il faudra remplir une triple tâche : introduire la République, instituer une association fédérative et reconnaître le devoir d'hospitalité générale parmi les peuples du monde. Cette tâche est indiquée dans les trois articles définitifs :

Le philosophe demande la République. Quelle idée se fait-il de cette forme de gouvernement? Elle signifie, dit-il, la soumission de tous les citoyens à une loi qu'ils ont acceptée de plein gré. De ce principe découle la liberté, c'est-à-dire le droit du citoyen de n'obéir qu'à une loi volontairement reconnue; ensuite l'égalité, qui est le droit du citoyen de n'obéir qu'à une loi obligeant tout le monde. Mais Kant donne encore une autre explication de la République. Il lui attribue comme signe caractéristique la séparation des pouvoirs exécutif et législatif. Cette double construction est une synthèse des deux grandes théories qui sont à la base de la Révolution française, la théorie de la volonté générale, établie par Rousseau, et la théorie de la séparation des pouvoirs proclamée par Montesquieu.

Introduire la République c'est édifier la paix perpétuelle. Car voici le raisonnement de Kant : La perfection qui est immanente à la République et qui dérive de son caractère moral, de ses principes de liberté et d'égalité, élève l'Etat dans les régions de l'idéal où habite aussi la paix perpétuelle. Et puis, considération pratique : Un Etat qui est régi par la volonté de tous ne se jettera pas dans une guerre par une résolution précipitée. C'est seulement dans un cas d'extrême nécessité que la lutte sera ouverte par ceux qui devront en supporter les charges et les sacrifices. Bref, la paix régnera dès lors que les peuples seront les souverains maitres de leur destinée.

Le deuxième article définitif préconise une organisation internationale. Les Etats formeront une alliance et se donneront une

constitution universelle. C'est là un devoir moral qui leur incombe. Un système fédératif unira tous les peuples. Les différends seront réglés par des méthodes de droit.

C'est à la Société des Nations, poursuit le philosophe, qu'appartient l'avenir. Car l'idée du droit est une force morale profondément ancrée dans l'âme humaine. Les belligérants eux-mêmes ne l'invoquent-ils pas pour étayer la légitimité de leur cause? Les tyrans les plus terribles ont-ils jamais eu l'audace de nier le droit et d'affirmer la maîtrise de la force brutale? L'idée de la justice est indestructible. Elle aura la victoire. C'est ainsi que le veut la nature humaine.

Le troisième article définitif traite de l'hospitalité universelle que se doivent les nations.

Voici la pensée de Kant. Elle est originale et se distingue de toutes les conceptions antérieures par le fait de poser le *Principe moral* comme soubassement de la vie des peuples. Le droit des gens doit avoir une âme. Il ne suffit pas d'imaginer un mécanisme ingénieux, une horlogerie de lois et d'institutions. Il faut une énergie pour mettre le mécanisme en mouvement. Et cette énergie, pense le philosophe, ne peut être trouvée que dans la force de caractère, dans la foi, dans l'idéalisme des hommes.

B. Les réalités politiques

TABLE

BIBLIOGRAPHIE

De Barral. *Etude de l'histoire diplomatique de l'Europe.* IIe partie. (1789-1815). 1885.

Basdevant. *La Révolution française et le droit de la guerre continentale.* Thèse 1901.

Bourgeois. Cité au chap. II. Vol. II. (1789-1830.)

De Bourgoing. *Histoire diplomatique de l'Europe pendant la Révolution française.* 1865 sv.

Capefigue. *L'Europe pendant le Consulat et l'Empire de Napoléon.* 1840.

Descamps et Renault. *Recueil international des traités du XIXe siècle.* 1914 sv.

De Flassan. Cité au chapitre II.

Koch-Schœll. Cité au chapitre IV.

De Lapradelle et Politis. *Recueil des arbitrages internationaux depuis 1798.* 1905.

Lavisse et Rambaud. Cité au chap. II. Tomes VIII et IX. 1896-97.

Lefebvre. *Histoire des Cabinets de l'Europe pendant le Consulat et l'Empire.* 1866.

Sorel. *L'Europe et la Révolution française.* 1885.

Thiers. *Histoire du Consulat et de l'Empire* 1845-1862.

Wahl. *Geschichte des europäischen Staatensystems im Zeitalter der französischen Revolution und der Freiheitskriege.* (1789-1815). 1912.

Wambaugh. *A monograph on plebiscites.* 1920.

Wheaton. Cité au chapitre II.

Nous venons de retracer la doctrine idéaliste du droit des gens proclamée par la Révolution française. Jamais, dans l'histoire, on n'avait énoncé un système aussi grandiose de la loi des peuples. La conception était sublime, presque surhumaine, elle était un Evangile des nations.

Mais cette doctrine, belle et tendre fleur épanouie sous le ciel calme et serein de la philosophie, ne put résister à la tempête soulevée par une loi implacable, la raison d'état des diplomates, et par une force élémentaire, la passion des peuples. Sorel l'a bien dit : « Ces belles idées ne conservent leur pureté métaphysique que dans la conscience du philosophe ou dans l'intelligence du mathématicien. Le moindre contact de la vie les altère et les décompose »[1].

Les événements heurtèrent de front cette profession de foi magnifique. Les monarques de l'Est, croyant la France affaiblie par ses désordres intérieurs, entrèrent en lutte avec elle pour s'agrandir à ses dépens. Ils voulaient aussi, mais ce n'était là qu'un motif secondaire, sauver Louis XVI, afin de maintenir le droit légitime des princes, droit dont l'abolition dans le pays voisin risquait d'ébranler leurs propres trônes. Le peuple français commença par défendre sa patrie, mais enivré par des victoires inespérées et grandioses, il entreprit la conquête de l'Europe. Alors la faible barrière du droit des gens s'écroula sous la ruée des peuples.

I. § 60. Le caractère obligatoire des conventions

Les guerres de la Révolution et de l'ère napoléonienne ne pouvaient être un sol propice pour faire germer et s'épanouir la conviction qu'une promesse faite entre peuples est inviolable. En effet,

---

[1]) Sorel, *op. cit.*, vol. I, 1885, p. 7.

les traités de paix qui clôturent les campagnes successives de cette époque ne sont pas de nature à s'imposer à la conscience morale; car ils ne sont point inspirés par des idées de justice. Bien au contraire. Ces traités de paix sont en premier lieu des marchés territoriaux adaptés aux forces et aux succès militaires des parties en présence. Ils ne peuvent donc éveiller l'impression d'un règlement définitif. Car s'ils dépendent de la chance des armes, l'adversaire n'attend qu'un revirement de cette chance pour les abolir. En un mot, ces traités ne sont que des trêves. Ils ne se conforment pas à cette belle maxime de Kant: Après la signature de la paix, il faut estimer que toute controverse existante a trouvé sa solution définitive et que toute raison actuelle de commencer une nouvelle guerre est consumée.

C'est tout au plus si, en feuilletant les traités de paix entre 1795 et 1814, on découvre sporadiquement les traces de deux véritables principes. Mais on s'aperçoit bientôt qu'ils sont incapables de donner un grand souffle à la diplomatie, parce que, loin de diriger les négociations, ils servent uniquement à étayer une politique inspirée par d'autres mobiles, ensuite parce qu'ils ne sont même pas des vérités indiscutables : ce sont les deux principes des frontières naturelles et des nationalités.

Etudions leur sens et leur portée.

On rencontre à différentes époques de l'histoire, et surtout depuis la Révolution, cette conception a priori qu'à chaque peuple revient un territoire déterminé, territoire circonscrit par des conditions du sol qui favorisent l'existence et le fonctionnement d'un Etat. Cette conception, dans sa forme primitive, envisage avant tout les obstacles qui facilitent la défense contre l'envahisseur, tels que fleuves, mers et montagnes. Plus tard, la doctrine se double d'une considération économique. On réclame pour chaque peuple un territoire qui lui permette de subvenir lui-même à ses besoins et d'éviter ainsi la dépendance.

Nombreux sont les auteurs français au cours des siècles qui revendiquent l'extension de leur pays jusqu'à ses frontières naturelles; ils invoquent souvent l'autorité de Strabon et de César [2]) :

Dom Martin Bouquet rappelle, en 1738, que la Gaule était

---

[2]) Corbin, *Histoire de la politique extérieure de la France* (jusqu'en 1483), tome I, 1912, p. 21.

contenue entre l'Océan, la Méditerranée, les Alpes et s'étendait depuis les monts Pyrénées jusques au Rhin [3]).

« La situation des montagnes d'Europe, dit Rousseau, la situation des mers et des fleuves qui servent de bornes aux nations qui l'habitent, semblent avoir décidé du nombre et de la grandeur de ces nations, et l'on peut dire que l'ordre politique de cette partie du monde est, à certains égards, l'ouvrage de la nature. — Ce n'est pas à dire que les Alpes, le Rhin, la mer, les Pyrénées soient des obstacles insurmontables à l'ambition, mais ces obstacles sont soutenus par d'autres qui les fortifient ou ramènent les Etats aux mêmes limites quand des efforts passagers les en ont écartés » [4]).

Danton s'écrie, le 31 janvier 1793, à la tribune de la Convention : « Les limites de la France sont marquées par la nature. Nous les atteindrons dans leur quatre points : à l'Océan, aux bords du Rhin, aux Alpes, aux Pyrénées. » Sorel ajoute : « Ces paroles étaient de celles qui, une fois lancées, ne s'arrêtent plus : elles ont des ailes, et le souffle du temps les emporte avec soi. »

Le 3 mars 1795, Cambacérès développe un programme semblable, mais en l'élargissant d'une considération économique. La France doit posséder les territoires qui lui permettent de constituer son travail en un système harmonieux. « La République a des limites naturelles dans les Alpes et les Pyrénées, dans les deux mers et dans un pays libre, notre allié depuis plusieurs siècles : elle se trouve contiguë, vers le Nord, à des possessions étrangères dont la démarcation et des gouvernements jaloux ont causé des siècles de guerre. C'est dans ces pays, aujourd'hui soumis à nos armées, qu'un grand nombre de fleuves, après avoir arrosé nos départements, prennent leur cours vers la mer et vous invitent à leur confier les productions de notre sol et de notre industrie. » Ces revendications, estime Cambacérès, ne violeront pas les intérêts bien entendus des autres nations. Les droits de tous les peuples seront sauvegardés si l'on trace les frontières d'après la loi naturelle. Et l'exécution de ce

---

[3]) *Recueil des historiens des Gaules et de la France,* cité par Sorel, I, 319. — Cf. Testament de Richelieu. Hill, *A History of Diplomacy,* vol. II, 1906, p. 601.

[4]) *Extrait du projet de Paix perpétuelle de l'abbé de Saint-Pierre,* 1760.

grand dessein sera encore la base et la véritable garantie de la paix mondiale [5]).

Il faut opposer à ces croyants du droit naturel les annexionnistes purs et simples : Le 30 septembre Merlin, s'appuyant sur la raison d'état de l'ancienne Europe, engage ses compatriotes à étendre leurs frontières jusqu'aux bornes qui leur semblent posées par la nature. La République française, dit-il, peut et doit retenir à titre de conquête ou acquérir par des traités, sans consultation des habitants, les pays qui sont à sa convenance [6]).

Parmi les litiges que soulève la théorie des frontières naturelles, le plus grave et celui qui joue le plus grand rôle dans les guerres de l'époque est le problème du Rhin.

De tout temps ce problème a tenu l'imagination populaire en éveil. Depuis plusieurs siècles on citait et célébrait en France un prétendu traité de Vaucouleurs, probablement apocryphe, que Philippe le Bel aurait signé en 1299 avec Albert d'Autriche. « Il fut convenu, rapporte Guillaume de Nangis, du consentement du roi Albert et des barons et prélats du royaume d'Allemagne, que le royaume de France, qui de ce côté ne s'étendait que jusqu'à la Meuse, porterait jusqu'au Rhin les limites de sa domination » [7]).

Cette ancienne aspiration est réalisée en 1801 par le traité de Lunéville. « S. M. l'Empereur et Roi, tant en son nom qu'en celui de l'Empire germanique, consent à ce que la République française possède désormais, en toute souveraineté et propriété les pays et domaines situés à la rive gauche du Rhin et qui faisaient partie de l'Empire germanique; de manière qu'en conformité de ce qui avait été expressément consenti au congrès de Rastadt par la députation de l'Empire, et approuvé par l'Empereur, le Thalweg du Rhin soit désormais la limite entre la République française et l'Empire germanique, savoir : depuis l'endroit où le Rhin quitte le territoire helvétique, jusqu'à celui où il entre dans le territoire batave » [8]). Cette solution est déjà préparée par des conventions secrètes, signées à Bâle avec la Prusse et à Campoformio avec l'Autriche [9]).

---

[5]) Moniteur, XXIII, 596 et suiv.

[6]) Sorel, *op. cit.*, 428-429.

[7]) Sorel, I, 250, *op. cit.*

[8]) Article 6. Strupp, I, 98.

[9]) Strupp, I, 92. — La Paix de Bâle permet à la France de main-

Mais ce n'est là qu'un bref moment d'arrêt. La France déborde bientôt la ligne du Rhin et se jette à la conquête de l'Europe. Après le terrible revirement de Leipzig et à l'instant où ils vont pénétrer en territoire français, les alliés proposent encore à l'Empereur de lui laisser les limites revendiquées jadis comme naturelles. Ils lui offrent le Rhin, les Alpes, les Pyrénées. Seulement, les négociations échouent, la coalition n'est pas de bonne foi [10]), et le traité de 1814 rejette la France au delà de ces frontières.

La théorie des limites naturelles est presque toujours entachée d'un vice initial. Elle est subjective, empreinte de partialité. Elle tient seulement compte des aspirations d'un peuple unique et sans peser équitablement les revendications similaires du voisin qui ne s'accordent peut-être pas avec la ligne trop hâtivement tracée. La théorie se met ainsi en contradiction avec elle-même [11]). Fatalement, car il n'est pas possible de diviser le monde comme un échiquier. Il est des collisions naturelles, et les ignorer ce n'est pas les résoudre.

Il est aussi des traités, à l'époque de la Révolution et de l'Empire, qui prétendent réaliser le principe des nationalités. Ce principe n'est pas nouveau. Il a déjà pris corps dans la conscience des peuples. Voltaire, Montesquieu, Turgot en ont été de brillants protagonistes. « Il faut, disait le philosophe de Ferney, mettre le peuple en état de s'apercevoir qu'il a un esprit. » Jean-Jacques Rousseau, en créant le cosmopolitisme littéraire, avait grandement ouvert les portes de l'Europe au rayonnement des idées françaises, et l'on vit bientôt les auteurs étrangers les embrasser avec enthousiasme, employant leur langue et leur génie à les propager dans leurs pays d'origine. Dès lors, la théorie des nationalités fut partout à l'ordre du jour. Or, trois grands problèmes d'unification travaillaient alors le monde, les problèmes de l'Allemagne, de l'Italie et de la Pologne.

---

tenir l'occupation des territoires prussiens sur la rive gauche (article 5). De Martens, *op. cit.*, 496. Cette occupation est considérée comme un acheminement vers l'acquisition définitive et comme impliquant de ce chef une domination intégrale. Dès la conclusion du traité nous ne sommes plus en présence d'une occupatio bellica, mais d'une occupatio sui generis, d'une occupatio concessa cum pacto de acquisitione futura.

[10]) Mémoires de Metternich. Cf. Debidour, *Histoire diplomatique de l'Europe*, 1891, tome I, p. 5.

[11]) Cette contradiction apparaît clairement dans le rapport que Carnot présente à la Convention le 14 février 1793. Moniteur XV, 455 et suiv.

En 1797, le traité de Campoformio reconnaît la création de la République Cisalpine qui embrasse notamment la Lombardie jadis autrichienne, Mantoue, Modène, Bologne, Ferrare et la Romagne [12]). L'acte de la Confédération du Rhin, signé en 1806, et auquel accèdent les principautés et les villes libres d'Allemagne, à l'exception de la Prusse, du Brunswick et de la Hesse électorale, établit entre les pays germaniques un lien plus étroit que ne l'était le Saint-Empire. Un Prince-Primat et une Diète, composée d'un collège de rois et d'un collège de princes, dirigeront les destinées de la Confédération sous le protectorat de Napoléon [13]). Enfin, en 1807, la Paix de Tilsitt consacre la fondation d'un duché de Varsovie. Il sera formé par des territoires ci-devant prussiens et régi par des institutions qui, tout en assurant les libertés et les privilèges du peuple, se concilieront avec la tranquillité des Etats voisins.

Il est certain qu'au point de vue de la théorie des nationalités cette œuvre est bien imparfaite. Ce n'est pas surprenant. Car ces créations diverses ne sont pas inspirées par une doctrine idéaliste de liberté, mais poursuivent, tout en saluant pareille doctrine comme une alliée de hasard, une politique de conquête européenne. Mentionnons toutefois une stipulation qui est véritablement inspirée par une idée de justice : la reconaissance du droit d'option dans le traité de Campoformio. Les habitants de tous les pays cédés, acquis ou échangés pourront maintenir leur ancienne nationalité par l'émigration : ils auront le terme de trois ans pour vendre leurs biens, meubles et immeubles ou en disposer à leur volonté [14]). Faible hommage rendu à la grande idée, nacelle de sauvetage mise à l'eau tandis que le navire sombre.

Nous l'avons dit, les traités de l'époque ne peuvent guère baser leur autorité sur quelque principe de justice qui les inspire. Par conséquent, ils n'ont pas de force de résistance. Ils n'ont pas de système nerveux. Pour donner une impression de leur manque de prestige, citons un exemple historique saisissant et bien connu, la rupture de la Paix d'Amiens.

L'opinion publique en Angleterre ayant condamné cette paix, qui lui apparaît comme trop onéreuse, le ministère de Londres

---

[12]) Article 8. Strupp, I, 91.

[13]) Strupp, I, 103.

[14]) Article 9. Strupp, I, 91.

s'ingénie à éluder son exécution. Il diffère l'abandon du cap de Bonne-Espérance et d'Alexandrie, il refuse la restitution de Malte au Grand-Maître de l'Ordre, et, afin de motiver cette violation du pacte, il dresse un acte d'accusation contre le Premier Consul. Il lui reproche, en premier lieu, d'avoir annexé la partie du Piémont qui n'a pas été incorporée à la République Cisalpine après Marengo : A quoi il faut répondre que cette annexion était accomplie dès avant la Paix d'Amiens et que dans ce traité le sort du Piémont était passé sous silence. Ensuite, le gouvernement anglais se plaint de ce que Napoléon s'ingère dans les réformes constitutionnelles de la Suisse, en imposant sa médiation. Il faut encore objecter que la Paix d'Amiens n'y formait pas d'obstacle. Mais le fond de la question n'est pas dans des arguments de droit. En formulant ces récriminations, le gouvernement britannique se base moins sur le traité d'Amiens que sur un principe abstrait : le principe des acquisitions égales, en d'autres termes, le principe des compensations. Or, c'est là un raisonnement abusif et dangereux. Car ce principe est loin d'être reconnu comme loi internationale. Il est une simple idée politique, susceptible peut-être d'inspirer quelque traité; mais il n'est pas une règle de droit.

Enfin, n'oublions pas que la controverse entre les deux peuples est envenimée par le fait que Napoléon somme, en une forme violente, le gouvernement britannique d'expulser les émigrés du royaume et se heurte à un refus péremptoire. Le litige est débattu dans le *Moniteur* sous l'inspiration du Premier Consul et avec une acrimonie sans précédent. Finalement, en 1803, la rupture se produit sur la question de Malte.

En droit international, l'Angleterre n'avait pas raison. Mais ce qui la poussait, en dernier ressort, à violer la Paix d'Amiens, c'était la considération qu'il n'y aurait plus de traité stable tant que Napoléon courrait à la conquête de l'Europe. Céder Malte, c'était la nécessité de reprendre l'île par les armes dans la prochaine guerre qui semblait fatale. Mieux valait donc garder ce point d'appui d'un prix inestimable, qui dominait la route du Bosphore et d'Alexandrie et d'où le Premier Consul voulait prendre son vol vers la Turquie, vers l'Egypte et l'Empire des Indes, afin de réaliser son rêve d'Orient.

Autre exemple :

La France à son tour s'est mise dans son tort lorsque, conquérante des Pays-Bas autrichiens, elle décréta la liberté de la navigation sur l'Escaut. Cette mesure était en contradiction avec le pacte de Fontainebleau, signé en 1785 par la France, l'Autriche et la Hollande et concédant le privilège aux Etats généraux de tenir le fleuve fermé depuis Saftingen jusqu'à la mer. Pitt, à cette occasion, insista énergiquement sur le caractère obligatoire des traités. L'Angleterre, disait-il, ne consentirait jamais à ce que la France s'arrogeât le pouvoir d'annuler à sa volonté, et sous le prétexte d'un soi-disant droit naturel dont elle se ferait juge elle-même, le système politique de l'Europe, établi par des pactes augustes et garanti tant par elle que par les autres puissances [15]).

Opposons à l'affaire de l'Escaut un exemple contraire qui date de l'époque initiale de la Révolution et qui dénote un plus grand respect des traités. Dans la nuit du 4 août 1789 l'Assemblée nationale a supprimé les droits féodaux. Or, une série de princes allemands, possessionnés en Alsace, parmi eux le duc de Wurtemberg, le duc des Deux-Ponts, les évêques électeurs de Mayence, Trèves et Cologne protestent contre cette mesure et portent leur cause devant la Diète germanique, en invoquant les traités de Munster et de Ryswick. En effet, ces traités leur ont garanti la possession de leurs droits et privilèges féodaux. Encore en 1791, le gouvernement de Louis XVI le reconnaît sans hésitation aucune : « La souveraineté du Roi a remplacé en Alsace la suprématie de l'Empereur et de l'Empire; la supériorité territoriale des immédiats de cette province, avec tous ses attributs et ses émanations de droits utiles et honorifiques, subsiste encore et doit continuer de subsister sous la souveraineté du Roi, comme elle a existé dans les temps antérieurs à la paix de Westphalie sous la suprématie de l'Empereur et de l'Empire » [16]). On objecte bien en France que la nation est souveraine et peut modifier toute situation de droit qui existe dans son territoire. On objecte aussi que l'Empire ne peut plus se prévaloir d'anciens traités qui réglaient sa situation en Alsace, depuis que la région s'est librement donnée à la France, créant ainsi un lien nou-

---

[15]) Wheaton, *op. cit.*, 1841, p. 277.

[16]) Considérations touchant l'intervention des garants de la Paix de Westphalie dans l'affaire des princes possessionnés en Alsace. Mémoire manuscrit 1791. Affaires étrangères, cité par Sorel, *op. cit.*, II, 77.

veau et plus solide qui se substitue à la cession de Munster. « Le peuple alsacien, dit Merlin à l'Assemblée nationale, s'est uni au peuple français parce qu'il l'a voulu; c'est donc sa volonté seule et non pas le traité de Munster qui a légitimé l'union, et comme il n'a mis à cette volonté aucune condition relative aux fiefs régaliens, nul ne peut prétendre d'indemnité » [17]). Mais ce sont là des arguments qui portent à faux. Le premier se base sur une idée de droit constitutionnel, la souveraineté qui appartient à l'Etat dans son territoire. Le deuxième est simplement d'ordre moral. Aucun d'eux ne saurait ébranler le droit acquis par une promesse échangée entre nations. Le gouvernement français le reconnaît et offre des indemnités en argent aux princes dépossessionnés. La négociation n'aboutit pas, il est vrai; la guerre vient la trancher. N'importe, retenons ce geste dont il faut apprécier la correction et qui révèle un culte des traités encore vivant.

II. La liberté des Etats.

La théorie de la Révolution a brillamment présenté la thèse que l'Etat est libre, souverain et que l'intervention autoritaire est un crime contre le droit des gens. Mais les penseurs n'ont pas le dernier mot. Le temple éblouissant qu'ils ont bâti sur la falaise et qui doit dominer l'océan de l'histoire est enlevé par un raz de marée, par un cataclysme dont il est peu d'exemples au cours des âges. Les guerres de la Révolution et de l'ère napoléonienne passent comme un vent glacial sur la flore printanière de la philosophie.

1. — § 61

La double intervention de 1792

L'époque de luttes sanglantes qui va désoler l'Europe pendant un quart de siècle est inaugurée par une double intervention, par un double acte de violence.

---

[17]) Sorel, *op. cit.*, II, 97.

La Révolution française inspire aux monarques absolus d'Europe une inquiétude profonde. Il leur semble que sous le coup de la tempête déchaînée en France leurs trônes se mettent à trembler. Ils craignent que les nouvelles doctrines se propagent dans leurs pays comme une traînée de poudre. Ils appréhendent que le poison s'infiltre dans le cœur de leurs sujets. Bref, la Révolution apparaît comme l'ennemie mortelle de toute royauté légitime. Il s'agit par conséquent d'éteindre l'incendie dans son foyer même et de rétablir le pouvoir royal en France.

Après l'arrestation de Louis XVI à Varennes, l'empereur Léopold d'Autriche envisage une expédition commune des Rois d'Europe contre la nation rebelle. Il s'adresse aux Souverains, à la Tsarine, aux Rois d'Angleterre, de Prusse, d'Espagne, de Naples et de Sardaigne. Il sollicite leur concours et leur propose de s'entendre « pour revendiquer la liberté et l'honneur du Roi Très-Chrétien et de sa famille et pour mettre des bornes aux extrémités dangereuses de la Révolution française, dont il importerait à tous les gouvernements de réprimer le funeste exemple » [18]).

Frédéric Guillaume II prend les armes à côté de son allié d'Autriche. Il veut prévenir les maux incalculables qui pourraient résulter pour la France, pour l'Europe et pour l'humanité entière du funeste esprit d'insubordination générale, de subversion de tous les pouvoirs, de licence et d'anarchie. Tout homme sincèrement ami de l'humanité, dit-il, doit aspirer à voir mettre des bornes au prestige d'une liberté mal entendue. Son fantôme éblouissant égare les peuples hors de la route du vrai bonheur en altérant l'heureux lien d'attachement et de confiance qui les unit aux princes, leur force et leurs défenseurs [19]).

La déclaration de Pillnitz, lancée en 1791 par l'Empereur d'Autriche et le Roi de Prusse, développe le même programme : « Il s'agit pour tous les souverains d'Europe d'employer les moyens les plus efficaces pour mettre le Roi de France en état d'affermir, dans la plus parfaite liberté, les bases d'un gouvernement monarchique, également convenable aux droits des souverains et au bien-être de la nation. » Il est vrai que les deux monarques subordonnent

---

[18]) Sorel, II, 229, *op. cit.*

[19]) Wheaton, *op. cit.*, 1841, p. 268.

leur entreprise au concours des autres souverains d'Europe et ne peuvent encore se décider à une intervention active. Cependant leur doctrine politique est immuable et se trouve clairement énoncée dans le document.

Le même esprit apparaît dans le manifeste que le chef des armées coalisées, le duc de Brunswick, adresse à la France en 1792 : L'Autriche et la Prusse, dit-il, interviennent en France pour arrêter les attaques portées au trône et à l'autel et pour rendre au Roi les moyens d'exercer l'autorité légitime qui lui appartient. Le manifeste culmine dans cette menace : « Les membres de l'Assemblée et les administrateurs de Paris sont responsables sur leur tête de tous les événements. Ils seront punis militairement sans espoir de pardon. Si le château des Tuileries est envahi, s'il est fait la moindre violence, le moindre outrage à la famille royale, les alliés en tireront une vengeance exemplaire et à jamais mémorable en livrant la ville de Paris à une exécution militaire et à une subversion totale » [20]).

C'était là un exemple classique d'une intervention illégale. S'ingérer dans les affaires constitutionnelles d'un autre peuple était un acte de violence contraire au droit. Mais on essayait de le justifier en invoquant un état de danger européen. Argument qui n'était pas nouveau, argument auquel avaient recouru les princes du XVIe et du XVIIe siècle quand ils allaient secourir leurs corréligionnaires persécutés dans d'autres pays, argument qu'avançaient aussi les différentes ligues formées pour combattre les maisons d'Autriche et de Bourbon qui menaçaient la tranquillité générale en dérangeant l'équilibre européen. Mais ce point de vue, autrefois correct, ne l'était pas en 1792. Car la défense n'est légitime que vis-à-vis d'une attaque imminente et ne saurait être justifiée par la simple vraisemblance d'une agression à venir. Si l'on voulait enfreindre cette limite, on supprimerait toute sécurité. Etouffer un péril dans son germe peut être présenté comme un acte de sage politique, mais ne saurait, à aucun prix être qualifié d'acte légal.

La France riposte par une action exactement contraire. Si ses ennemis veulent s'ingérer dans sa constitution, elle jettera le trouble dans la leur. S'ils veulent lui imposer la royauté légitime, elle déchaînera chez eux la liberté. Déjà six mois avant l'ouverture des hosti-

---

[20]) Basdevant, *op. cit.*, p. 11 et suiv.

lités, en novembre 1791, l'Assemblée législative, dans une adresse au Roi, trace la politique suivante : « Dites aux puissances étrangères que nous respecterons leurs lois, leurs usages, leur constitution, mais que nous voulons que la nôtre soit respectée. Dites leur, que si des princes d'Allemagne continuent de favoriser des préparatifs dirigés contre les Français, nous porterons chez eux non le fer et la flamme, mais la liberté. C'est à eux de calculer quelles peuvent être les suites du réveil des nations » [21]). Danton proclamera plus tard que la Convention est le tribunal d'insurrection des peuples. Le jour de la déclaration de guerre Mailhe s'écrie à la tribune : « Le peuple veut la guerre. Hâtez-vous de céder à sa juste, à sa généreuse impatience. Vous allez décréter peut-être la liberté du monde entier » [22]). Et Merlin de Thionville conclut : « Il faut déclarer la guerre aux rois, la paix aux nations » [23]). Dumouriez, dans un libelle fanatique, préconise des méthodes romaines : « Les sujets des princes qui veulent l'oppression à outrance regardent déjà la France comme leur libératrice ; elle a, dans les dépouilles de ses citoyens rebelles, plus de deux cents mille arpents de bonne terre à offrir aux soldats ennemis qui préféreront au joug sous lequel ils gémissent, la qualité d'hommes libres et de soldats citoyens » [24]). La propagande est dans le génie de la Révolution, dit Sorel, et il compare la guerre de 1792 à une croisade. « On reconnaît dans cette foule de pauvres gens qui s'en vont aux frontières combattre pour la liberté de la France et pour celle du vieux monde, les descendants de ces guerriers illuminés du moyen âge, intrépides et violents, qui marchaient au miracle à l'appel de leurs moines » [25]).

En avril 1792, la France déclare la guerre à l'Autriche. Le roi de Prusse prend fait et cause pour l'Empereur, et la première coalition entre en lutte avec la France révolutionnaire.

Pour autant que cette prise d'armes de la France est une simple parade contre l'intervention des puissances monarchiques, elle est justifiée, elle est une représaille légitime. Mais, il ne faut pas s'y méprendre, ce n'est pas là son mobile unique : La guerre se fait

---

[21]) Sorel, II, 311, *op. cit.*
[22]) Sorel, III, 433, *op. cit.*
[23]) *L. c.*
[24]) Sorel, II, 411, *op. cit.*
[25]) *L. c.*, 533 ; Basdevant, *op. cit.*, p. 162 et suiv.

aussi pour elle-même, inspirée par le besoin irrésistible d'assurer l'expansion et le triomphe des idées révolutionnaires en Europe.

Après l'exécution du roi de France, au mois de janvier 1793, la coalition s'agrandit. En apprenant la mort tragique de Louis XVI, l'Angleterre et l'Espagne brisent les relations diplomatiques avec la France, et bientôt ces deux Etats, la Russie, les principautés d'Allemagne, le royaume de Naples, le Saint-Siège, le Portugal, l'Ordre de Malte se joignent aux combattants de la première heure. Le Sultan lui-même prend parti contre la France et oblige l'ambassadeur de la République à quitter le territoire ottoman. C'est l'Europe déchaînée contre le peuple rebelle qui vient de lui « jeter en défi la tête d'un Roi ». C'est l'intervention en faveur de la royauté légitime poussée à sa dernière puissance. Fox le précise à la Chambre des Communes avec un sens critique et une vision nette de la réalité : L'état du gouvernement de la France est loin d'être un objet d'imitation pour les autres peuples. Mais il est un principe inviolable que le gouvernement de tout Etat indépendant doit être réglé par la volonté des citoyens et non par une intervention étrangère. Qu'on ne s'y trompe pas. Toute tentative d'imposer un système quelconque à une nation est condamnée d'avance à un échec certain [26]).

2. — § 62.

La guerre de conquête

Une double intervention, entreprise par les monarchies d'Europe et par la France, est donc à la base des grandes guerres de l'époque. Mais le désir de sauver la royauté légitime et l'ardeur à propager la doctrine révolutionnaire ne sont pas les seuls mobiles qui poussent les gouvernements à tenter le sort des armes. Il est un autre stimulant, plus grossier et qui n'essaie même pas de se donner un semblant de légitimité. C'est le désir de tous les belligérants d'agrandir leurs territoires, leurs populations aux dépens des autres. Politique impérialiste, mais qui ne peut surprendre à une époque stigmatisée par deux partages de la Pologne [27]).

Il est un fait significatif qu'à Pillnitz, où l'on discute l'intervention en faveur de la royauté légitime, on prépare simultanément

---

[26]) Wheaton, p. 278, *op. cit.*

[27]) Sorel, II, 241 et suiv., 160, *op. cit.*

le second partage de la terre polonaise. Autre fait caractéristique : A cette époque, les ministres de Berlin se préoccupent déjà de savoir quelle compensation recevra la Prusse dans le cas où une guerre victorieuse contre la France rapportera aux Habsbourg un rétablissement en Alsace et en Lorraine. Ils réclament une entente préalable à ce sujet. Enfin, à aucun moment, l'Autriche et la Prusse ne se départissent de la prétention de recevoir une indemnité en argent ou en territoires comme prix du secours qu'ils apportent à la royauté légitime de France. Ils demandent ce dédommagement, qu'ils réussissent ou qu'ils échouent dans cette entreprise. Cobenzl déclare en juillet 1792 à la conférence de Francfort : « Si Louis XVI et sa monarchie tombent, le rétablissement de l'ordre en France ne devra plus être considéré comme le but le plus pressant des opérations de nos armées. La prolongation du désordre et de la guerre civile devra même être regardée comme favorable à notre cause, et le retour de la paix, moyennant le règlement d'une constitution française quelconque, sera un bien que la France devra acheter par le sacrifice des provinces que nous aurons conquises [28]). Lord Auckland déclare au conseil de guerre de la coalition, qui se tient à Anvers en 1793, qu'il faudra réduire la France à un véritable néant politique, réaliser des conquêtes à Dunkerque, dans les colonies, et les garder [29]). Catherine II, afin d'avoir les coudées franches en Orient, ne cesse de pousser les cours de Berlin et de Vienne à s'agrandir dans l'Europe occidentale. Elle offre aux Prussiens Thorn et Dantzig, aux Autrichiens la Bavière, à tous deux des avantages à prendre sur la France, en échange de l'Ukraine qu'elle convoite pour la Russie. En 1793 l'Autriche, voyant s'opérer le second partage de la Pologne auquel participent seules la Russie et la Prusse, demande des compensations. Marcof, ministre de Catherine II, lui offre des territoires en Flandre française, en Alsace ou en Lorraine. « Les princes, conclut Malouet, ne voient en Pologne et en France que des pièces à prendre, des hommes à asservir, des provinces à partager. Il n'y a rien de noble, rien de généreux dans leur ressentiment » [30]).

Or, la guerre de conquête entreprise contre la France échoue lamentablement. La Prusse et l'Autriche, déçues dans leurs espoirs,

---

[28]) Sorel, II, 498 et suiv, 160, 368 et suiv.

[29]) Bourgeois, *op. cit.*, p. 105.

[30]) Bourgeois, *op. cit.*, p. 92.

vont chercher des consolations en Pologne. Elles opèrent, en 1795, de concert avec la Russie, le troisième partage de ce malheureux pays. Triste spectacle. Il nous démontre que l'agrandissement territorial est le véritable nerf de la coalition. Si nous pouvions encore en douter, l'attitude de la Prusse en 1795 nous en donnerait la preuve : Voyant que la Coalition ne rapporte pas de bénéfices tangibles, le gouvernement de Berlin s'en détache et conclut la paix séparée de Bâle.

La France, à son tour, prend les armes dans un esprit de conquête. Elle est entraînée dans cette voie par son désir de répandre les idées de la Révolution au delà de ses frontières. On observe ici le saut brusque d'une imagination exaltée : La liberté humaine a été proclamée par le peuple de France. Elle s'incarne en lui. Or, elle ne lui appartient pas à titre exclusif, elle doit rayonner sur le monde. De là il ne reste plus qu'un pas à faire pour se persuader que la victoire du principe suppose la victoire du peuple, qui le proclame, sur les peuples qui ne l'ont pas encore accepté. « Les hommes d'alors confondent tout naturellement la propagation des doctrines nouvelles avec l'extension de la puissance française, l'émancipation de l'humanité avec la grandeur de la République, le règne de la raison avec celui de la France, l'affranchissement des peuples avec la conquête des Etats »[31]).

Qu'on rapproche de cette envolée fantaisiste l'attitude correcte que la France observait en 1789 à l'égard des Pays-Bas révoltés contre l'Autriche. Elle s'interdisait alors de soutenir l'insurrection. Elle déclara qu'elle ne reconnaîtrait pas la République belge et refusa de recevoir ses délégués. Et pourtant la tentation devait être bien forte pour un peuple déjà résolument engagé dans la voie de la révolution.

L'esprit de conquête est encore stimulé par l'orgueil de se sentir victorieux et libre après avoir tremblé devant l'invasion et la servitude. De plus, il est activé par les applaudissements dont les

---

[31]) Sorel, I, 541, *op. cit.* — Ce qui de plus engage la France à entreprendre des campagnes en terre étrangère c'est la crainte de ses propres soldats, le désir de les tenir éloignés de la capitale. « Il faut, dit Rolland, faire marcher les milliers d'hommes que nous avons sous les armes aussi loin que les porteront leurs jambes. Autrement ils nous couperaient la gorge. » Bourgeois, *op. cit.*, p. 85.

peuples voisins saluent les brillants faits d'armes de la République libératrice. Enfin, « la victoire éveille dans l'âme du peuple gaulois, où ils dormaient confusément, tous les instincts anciens de gloire, de croisade, d'éclat et d'aventures, ce goût de l'extraordinaire, cette soif de l'impossible, ce fond de roman de chevalerie et de chanson de geste que porte en soi chaque Français et que chaque siècle renouvelle de sa légende » [32]). C'est ainsi que la guerre de libération devient finalement « une guerre de magnificence » dans le style des anciennes guerres dynastiques. Or, quand un peuple se laisse aller à une exaltation semblable, la scène est prête pour l'apparition du condottiere. Napoléon doit venir. Il est appelé par son temps. L'on peut lui appliquer la parole célèbre que s'il n'avait pas existé, il aurait fallu l'inventer. Bonaparte incarnera la France conquérante. Il forgera les plans les plus audacieux, que primera toujours son dernier objectif, l'Egypte et les Indes, le rêve d'Orient.

Le revirement profond qui se fait de l'ancienne doctrine idéaliste à la pure raison d'état ne saurait être mieux caractérisé que par l'abîme qui se creuse entre le décret du 19 novembre 1792, promettant secours et fraternité à tous les peuples qui voudront recouvrer leur liberté, et le décret du 15 décembre, exposant qu'une guerre d'affranchissement européen est une œuvre de dupes, que la France n'est pas assez riche pour délivrer gratuitement les autres nations et que le seul moyen de remplir les caisses vides est de faire payer l'ennemi. C'est substituer à la croisade la guerre de conquête avec toutes ses rigueurs.

Il est parmi les historiens une opinion assez répandue que la France a provoqué la guerre de 1792. On affirme que Brissot et les Girondins voyaient en elle un moyen de détrôner Louis XVI et de s'assurer la domination dans la République; en étant les maîtres de la guerre, ils comptaient devenir les maîtres de la France. On prétend, d'autre part, que les ministres espéraient sauver la royauté par une campagne victorieuse et s'en faire un mérite [33]).

Il est possible que ce furent là des influences déterminantes. Mais une chose est certaine, c'est que les armes une fois croisées,

---

[32]) Sorel, I, 541; cf. 318-319, *op. cit.*

[33]) Sorel, II, 314, *op. cit.;* Bourgeois, 49, *op. cit.;* Wahl, *op. cit.*, p. 30-33.

ce fut l'enthousiasme combatif de la France, l'éveil soudain de son esprit conquérant qui transforma le premier duel en une guerre d'un quart de siècle, l'une des plus gigantesques et des plus terribles de l'histoire.

La guerre de conquête, une fois déchaînée, se laisse aller aux violences et aux barbaries. Cela ne peut surprendre, car les excès sont dans sa nature. En 1794, le Palatinat et le pays de Trèves sont « évacués », c'est-à-dire pillés. « Ces républicains, s'écrie un pamphlétaire, sont les frères des soldats de Louis XIV, les brûleurs du Palatinat; Custine est un bandit. Les philosophes de Paris l'ont chargé de faire la guerre aux palais. Il la fait aux caves, aux greniers, aux cassettes » [34]). Le spectacle est plus terrible encore en Piémont, dans le Guipuzcoa et la Biscaye [35]). Enfin, les instructions que le Comité de Salut Public donne aux armées de Belgique sont tristement significatives [36]).

3. — § 63

Quelques autres violations du caractère souverain

L'axiome du caractère souverain a été violé, nous l'avons déjà vu, par la double intervention et la guerre de conquête entreprises de part et d'autre. Mais ce n'est pas tout. Il y a une série d'autres actions qui démontrent en quelle médiocre estime on tenait le principe. Le traité d'alliance et de paix signé en 1795 par la France et la République batave crée une véritable société léonine : La Hollande soutiendra son alliée dans sa lutte contre l'Angleterre, elle lui abandonnera le commandement de ses troupes, elle lui livrera les forteresses les plus importantes du pays. La Confédération du Rhin est aussi en contradiction flagrante avec le principe de liberté. Car elle comporte une hégémonie et une vassalité du peuple allemand. Napoléon est le protecteur de la ligue et nomme le Prince-Primat. Les princes associés sont tenus de faire ses guerres, charge qui est déguisée sous la forme d'une alliance. Autre exemple : Le Directoire en 1798 et Bonaparte en 1803 imposent de nouvelles constitutions à

---

[34]) Bourgeois, p. 78, *op. cit.*

[35]) Sorel, IV, 159, 165, *op. cit.*

[36]) Sorel, IV, 150; cf. III, 475.

la Suisse: le Premier Consul s'arroge le protectorat de la Confédération helvétique. Citons enfin le coup de force exécuté par la flotte anglaise contre Copenhague en 1807. Le gouvernement de Londres, cédant à la crainte peu justifiée que le Danemark ne s'allie à ses ennemis du continent, bombarde la capitale et se fait livrer la flotte. Enfin, l'un des crimes les plus flagrants contre le droit international est le rapt du duc d'Enghien, fait prisonnier par des dragons français en territoire badois, emmené à Paris et fusillé à Vincennes en 1804 [37]). Ce forfait s'est acquis une triste célébrité parce qu'il a profondément ébranlé la situation de Napoléon dans le monde et a préparé sa chute.

4. — § 64
La neutralité

Il est une application importante de la liberté de l'Etat : c'est la neutralité. En effet, l'Etat qui, dans un conflit, observe une attitude neutre, fait usage de sa liberté. Comprendre et respecter la neutralité signifie donc un hommage rendu à la souveraineté elle-même.

Or, pendant les guerres napoléoniennes la neutralité subit de graves atteintes [38]). Nous venons de citer le cas du bombardement de Copenhague, qui est resté comme un monument tragique dans l'histoire du droit international.

Cependant, tout en violant la neutralité, on s'en est fait une conception théorique assez précise. Nous pouvons invoquer le traité de Bâle comme preuve à l'appui. Barthélemy et Hardenberg y décident la neutralité de la Prusse et de l'Allemagne septentrionale; car en isolant ces pays de la lutte qui continue à déchirer l'Europe, les deux diplomates entendent préparer une confédération de l'Allemagne du Nord, Barthélemy avec le dessein de démembrer l'Empire, Hardenberg afin d'augmenter le prestige de la couronne prussienne. La clause a un intérêt spécial parce qu'elle donne quelques explications sur les devoirs des Etats neutres et place l'exécution de la pro-

---

[37]) Chevalley, *Essai sur le droit des gens napoléonien, d'après la correspondance.* Thèse, 1912, p. 103 et suiv.

[38]) Basdevant, *op. cit.*, p. 198 et suiv.

messe donnée sous la garantie de la Prusse. Voici le texte : « La République française consent à ne pas pousser les opérations de la guerre, ni faire entrer ses troupes, soit par terre, soit par mer, dans les pays et Etats situés au delà de la ligne de démarcation suivante. » Suit la description du tracé. « La République regardera comme pays et Etats neutres tous ceux qui sont situés derrière cette ligne, à condition qu'ils observent de leur côté une stricte neutralité, dont le premier point sera de rappeler leur contingens, et de ne contracter aucun nouvel engagement qui pût les autoriser à fournir des troupes aux puissances en guerre avec la France. Sa Majesté, le Roi de Prusse, s'engage à faire observer cette neutralité à tous les Etats qui sont situés sur la rive droite du Mein, et compris la ligne de démarcation sus-mentionnée. Le roi se charge de la garantie qu'aucunes troupes ennemies de la France ne passent cette partie de la ligne, ou ne sortent des pays qui y sont compris pour combattre les armées françaises et, à cet effet, les deux parties contractantes entretiendront, sur les points essentiels, après s'être concertées entre elles, des corps d'observation suffisans pour faire respecter cette neutralité »[39]).

La France n'admet pas qu'un neutre permette à un belligérant de traverser son territoire. Pozzo-di-Borgo le proclame à l'Assemblée législative et Custine marche contre les princes rhénans qui ont livré passage à l'armée austro-prussienne[40]).

Il y a aussi la question de la neutralité suisse qui est soulevée en 1813, après Leipzig. Il faut avouer que depuis l'Acte de Médiation de 1803 le pays n'était plus indépendant. Napoléon avait exigé de lui une alliance défensive et une capitulation militaire qui l'obligeait à fournir des contingents de troupes à la France. De plus, l'Empereur exerçait un tel ascendant sur la confédération qu'il la réduisait au rang d'une véritable vassale. Après Leipzig, la Diète, réunie à Zurich, fit une déclaration de neutralité. Mais les alliés n'en passèrent pas moins sur son territoire. La prétendue neutralité d'un Etat, disaient-ils, qui n'est pas accidentellement dirigé, mais qui est régulièrement gouverné par une volonté étrangère, est pour lui-même un mot vide de sens, pour ses voisins une épée à deux tran-

---

[39]) Traité de 1795 relatif à la neutralité d'une partie de l'Empire, articles 1-3. De Martens, *op. cit.*, VI, 503.

[40]) Basdevant, *op. cit.*, p. 205.

chants, tandis qu'elle assure à la puissance dominatrice un avantage durable sur ses adversaires et un moyen immanquable d'exécuter ses desseins [41]).

A cette époque apparaît l'idée de la neutralité permanente. C'est le statut que la Paix d'Amiens donne à l'île de Malte, en la mettant sous la protection des cinq grandes Puissances et de l'Espagne [42]).

5. — § 65

Le principe des nationalités

Nous avons déjà discouru sur le principe des nationalités. Nous savons qu'il ne constitue pas une loi internationale. Car il ne s'agit pas ici d'un droit de l'Etat, mais bien d'un droit de l'homme, d'une liberté individuelle. C'est le droit, avons-nous dit, de s'unir à d'autres pour édifier avec eux une société politique, dès lors qu'il existe une résolution de vivre ensemble et de réaliser une œuvre commune. En un mot, c'est le droit de la libre formation de l'Etat. Or, ce droit, nous l'avons reconnu, se trouve en connexion avec le droit à la liberté, que l'Etat, une fois institué, possède dans le monde international. En effet, la première liberté entraîne la seconde; la liberté de faire naître l'Etat doit se communiquer à la création elle-même. Mais le principe des nationalités n'a pas seulement ce rapport logique avec le droit des gens; il existe encore un lien politique très étroit qui les unit l'un à l'autre. Il est un fait bien connu que depuis le premier jour de la Révolution française le principe des nationalités est une des plus puissantes considérations qui régissent la diplomatie et la conclusion des traités. Il représente une des plus grandes forces morales qui gouvernent l'histoire de l'époque, force à laquelle aucun gouvernement ne peut se soustraire.

Or, quand on étudie le rayonnement de cette fameuse doctrine depuis 1789, on est frappé par un spectacle singulier. La France a

---

[41]) Nys, *Notes sur la neutralité.* Revue de droit internat. et de lég. comp., 1900, p. 594-5. — Voir aussi les discussions entre Londres et Madrid sur la neutralité de l'Espagne en 1803 et 1804. De Martens, *Causes célèbres,* V, 1 et suiv.

[42]) Article 10, Nos 6 et 7. Descamps et Renault, *op. cit.,* I, 28. Cf. Morand, *Les origines de la neutralité perpétuelle.* Revue gén. de droit internat. publ., vol. I, 1894, p. 528.

jeté le grand principe dans le monde. Mais elle n'en a que légèrement ébauché la réalisation et s'est bientôt détournée de lui. Elle a subi, en cette circonstance, une transformation comparable à celle de Napoléon, lorsque, de nationaliste corse, il passa conquérant européen.

Mais, si la France a méconnu le principe des nationalités, elle ne fut pas la seule coupable. Les gouvernements d'Europe se firent ses complices, pour autant qu'ils en avaient l'occasion et le pouvoir. Seulement, à la longue, il se produisit un revirement remarquable. Les peuples opprimés par Napoléon se souvinrent du premier enseignement de la France, ils se servirent de la doctrine des nationalités comme d'une arme et la tournèrent contre la nation qui l'avait forgée. La France avait laissé tomber sa propre croyance, mais ses ennemis l'élevèrent comme un drapeau pour se libérer de la tyrannie napoléonienne[43]).

Suivons les phases de cette évolution[44]).

Nous avons déjà constaté que trois créations politiques de la période napoléonienne reflètent vaguement la doctrine des nationalités : la République Cisalpine, la Confédération du Rhin et le Duché de Varsovie. D'autres cas ont été fort discutés, comme par exemple l'incorporation du Comtat Venaissin et d'Avignon à la France.

L'annexion de ce pays, qui était auparavant territoire du Saint-Siège, fut décidée par l'Assemblée constituante au mois de septembre 1791. Les commissaires, qui étaient envoyés en mission dans la contrée, disaient avoir recueilli des vœux de réunion exprimés par la majeure partie des habitants[45]). Restait à savoir si ces vœux étaient émis en pleine liberté; car à cette époque le pays était déchiré par la guerre civile. Aussi l'Assemblée constituante, s'avouant la faiblesse du titre plébiscitaire, recourut-elle à un autre argument. Elle déclara nuls les anciens traités de cession par lesquels le Saint-Siège avait acquis le territoire. Quelques députés allèrent plus loin. Ils ne craignirent pas de faire appel à la raison d'état. « J'ai cru, s'écriait Barère, que la France pouvait pour sa sûreté user des mêmes droits

---

[43]) Napoléon, « ayant soulevé les nationalités, les nationalités l'engloutissaient », Lamartine.

[44]) Mattern, *The employment of the plebiscite in the determination of Sovereignty,* 1920.

[45]) Cf Sorel, II, 198, ann. 2, *op. cit.*

qu'avaient exercés Louis 14 et Louis 15. » En parlant de sûreté, l'orateur faisait allusion au fait que le territoire se trouvait au centre des provinces méridionales et en gênait les communications. Mais cet argument ne cadrait pas avec les théories idéalistes de l'Assemblée. En fin de compte les Constituants n'étaient guère satisfaits, il faut le dire à leur honneur. L'opinion générale n'était pas qu'on avait fait une œuvre de justice. « Il est évident, écrivait le comte de la Marck, que d'après cette conduite la France va être en véritable état de guerre avec tous les gouvernements; elle les menacera sans cesse d'insurrections chez eux, et les insurrections la conduiront à la conquête. Rome détrônant les rois, quand les peuples se mettaient sous sa protection, n'avait pas d'autre système »[46]).

Il y eut un plébiscite en Savoie. « L'Assemblée nationale souveraine des Allobroges », élue au mois d'octobre 1792, proclama solennellement, dans la cathédrale de Chambéry, l'union à la patrie française. Toutefois ce plébiscite était entaché d'un vice de forme : le vote n'eut lieu qu'après l'entrée des troupes françaises dans le pays. Il est vrai que les populations accouraient au devant des soldats, acclamaient le drapeau tricolore, chantaient la Marseillaise et plantaient joyeusement des arbres de la liberté sur les places des villages. Il est vrai que le syndic Mansord déclarait au général Montesquiou en lui remettant les clefs de Chambéry : « Nous ne sommes pas un peuple conquis, mais un peuple délivré ». Cependant, pour que la cause de la Savoie fût indiscutable devant le tribunal de l'histoire, il aurait fallu que le plébiscite précédât l'occupation[47]).

Même procédé pour Nice en 1793[48]).

Même tableau lors du vœu de réunion exprimé par la Convention nationale rhéno-germanique, élue à Mayence et dans les pays voisins de la rive gauche au mois de février 1793.

Le plébiscite en Belgique ne fut qu'une amère comédie. L'oppression et le pillage avaient suivi la conquête et une réaction violente avait éclaté contre la France dès la fin de 1792. Trente commissaires, dépêchés de Paris, firent voter au peuple l'union à la

---

[46]) Sorel, II, 98 et suiv., 197 et suiv., 293 et suiv., *op. cit.;* Bourgeois, 35 et suiv., *op. cit.;* Wambaugh, *op. cit.,* p. 6, 33 et suiv.

[47]) Sorel, III, 198; Lavisse-Rambaud, *op. cit.,* tome VIII, 1896, p. 235; Wambaugh, *op. cit.,* p. 7, 41 et suiv.

[48]) Wambaugh, *op. cit.,* p. 7, 43 et suiv.

République française. En général, le suffrage eut lieu dans des églises entourées de soldats. Il faut empêcher les votes défavorables, disait un commissaire; « le vœu d'un peuple enfant ou imbécile serait nul parce que ce peuple stipulerait contre lui-même. » En cas d'échec, ajoutait un autre, « le droit de conquête, devenu pour la première fois utile au monde et juste, doit faire l'éducation politique du peuple belge ». Et il réclamait les dragons de la République pour activer les conversions. Autre exemple : A Mons le commandant des troupes françaises présidait l'assemblée des votants. Ceux qui souhaitaient la réunion devaient se placer à sa droite, ceux qui n'en voulaient pas, se grouper à sa gauche. En conséquence, la réunion fut déclarée à l'unanimité. C'était là une déformation attristante du principe des nationalités que tant d'hommes sincères avaient entrevu comme une loi idéale de l'humanité.

Un spectacle similaire se déroula dans la vallée du Rhin et dans la République de Genève. Notons toutefois que le vœu de rattachement de Mulhouse fut libre, quoique fortement influencé par des considérations économiques [19]).

Mieux valait s'abstenir du plébiscite, que de le fausser et le dégrader. Du moment qu'on se livrait à une simple politique d'agrandissement, il était plus sincère d'invoquer la raison d'état ou de n'invoquer aucune raison du tout. En effet, la France ne consulta plus les populations lors de ses conquêtes ultérieures.

On pourrait en dire long sur tous les remaniements territoriaux qui se firent alors en Europe. Ils étaient autant d'atteintes portées au principe des nationalités. Il suffira de signaler quelques exemples frappants :

Les deux partages de la Pologne, en 1793 et en 1795, sont des pages de deuil dans le livre du droit des gens. Il est un fait significatif que la France, victorieuse en 1795, ne vint pas en aide à ce malheureux pays. Elle aurait eu deux raisons pour le faire. 1789 lui imposait l'obligation morale de faire triompher la liberté, ensuite la Pologne était sa protégée traditionnelle. Mais il est des cas encore plus caractéristiques : ce sont les traités qui ne se contentent pas de stipuler des agrandissements, mais qui le font moyennant compensation. Ils promettent des territoires à l'un des signataires, mais exigent qu'un autre reçoive un équivalent. C'est donc un véritable

---

[19]) Wambaugh, *op. cit.*, p. 51 et suiv.

troc, c'est un marché qui s'organise aux dépens des populations, traitées en l'occurrence comme des objets inanimés, comme des immeubles, comme des richesses. « Les grands traités de la République et de l'Empire ne sont pas de simples traités de conquête, dit Sorel; ce sont des traités de compensation et de partage. Ils n'ont, sous ce rapport, rien que de conforme à la coutume des monarchies; ils sont contraires à l'esprit de la Révolution. En se prêtant à ce trafic, qui est pour elle le seul moyen de conserver ce qu'elle a conquis, la France déroge à son principe fondamental, la souveraineté du peuple. Les populations qu'elle attribue à des souverains demeurent soumises à l'ancien régime; elles ne sont point consultées sur les changements de domination qu'elles subissent »[50]). Citons, pour illustrer cette méthode, la convention secrète annexée au traité de Campoformio[51]). Dans le premier article, l'Empereur consent à ce que la République française étende son territoire jusqu'à la rive gauche du Rhin. Viennent ensuite les promesses de compensation. « La République française, dit l'article V, emploiera ses bons offices pour que S. M. l'Empereur acquière en Allemagne l'archevêché de Salzbourg, la rivière de l'Inn et de Salza, — c'est-à-dire une partie de la Bavière, — et le Tyrol. » Toutefois, ajoute l'article VII, « il est convenu entre les deux puissances contractantes que si lors de la pacification prochaine de l'Empire germanique la République française fait une acquisition en Allemagne, S. M. l'Empereur, Roi de Hongrie et de Bohême, doit également y obtenir un équivalent, et réciproquement si Sa Majesté Impériale et Royale fait une acquisition de cette espèce, la République française obtiendra un pareil équivalent ». Enfin l'article XII établit cette clause bien connue : « Sa Majesté l'Empereur, Roi de Hongrie et de Bohême, et la République française réuniront leurs bons offices lors de la pacification de l'Empire germanique pour que les différens princes et états de l'Empire qui se trouvent éprouver quelques pertes de territoire et de droits en conséquence des stipulations du présent traité de paix, ou enfin par suite du traité à conclure avec l'Empire germanique, obtiennent en Allemagne des indemnités convenables qui seront réglées d'un commun accord avec la République française. » Cette méthode d'indemniser les Etats et princes qui perdent des territoires

---

[50]) Sorel, I, 546, *op. cit.*

[51]) Strupp, I, 92.

sur la rive gauche du Rhin sera étudiée au congrès de Rastadt, elle sera établie à nouveau dans la paix de Lunéville et réalisée enfin par le Recès de la Diète d'Empire en 1803. Le dédommagement favorisera les souverains des grands Etats d'Allemagne et se fera au détriment des plus faibles, c'est-à-dire des princes ecclésiastiques, des villes libres et de la noblesse immédiate. On parlera de sécularisation et de médiatisation, en réalité cela signifiera brigandage. Autre compensation accordée à Campoformio : Pour consoler l'Autriche de devoir abandonner les pays belges et lombards à la France et à la République cisalpine, Napoléon lui accorde une grande partie des Etats vénitiens, territoires sur lesquels il ne possède aucun droit. Les Directeurs sont frappés de ce coup de force qui est en contradiction flagrante avec les doctrines de 1789. Ils n'osent contrecarrer le général victorieux, dans leur for intérieur ils se réjouissent même de voir la France disposer de l'Europe en maîtresse absolue. Mais ils n'osent l'avouer et observent une attitude ambiguë. « Il convient, dit Carnot, d'éviter soit une déclaration de guerre, soit une stipulation qui prononce une cession positive de ce territoire à l'Empereur. Ce territoire n'est pas notre propriété, nous ne pouvons le donner, surtout dans nos principes républicains sur l'indépendance des peuples. Mais l'Empereur, étant assez fort pour prendre possession du pays, doit se contenter de la déclaration positive et formelle que nous ne nous y opposerons pas » [52]).

Cependant, toutes ces violences ne réussissent pas à tuer le germe fécond qui dort dans la terre. Le régime de la tyrannie couvre bien le sol d'un linceul de neige et semble étouffer la plante qui veut s'épanouir. Mais, en réalité, il active son développement et prépare son éclosion pour le printemps qui aura son heure. Bientôt ce sera le réveil des peuples et l'affirmation triomphante des individualités nationales.

Voici le spectacle qui se déroule à nos yeux [53]) :

En 1793, les patriotes belges, se butant contre les rigueurs qu'exerçaient les trente commissaires pour obtenir le plébiscite de réunion, demandèrent une convention nationale pour statuer librement sur le sort et la constitution du pays. Paris refusa. Ce mépris

---

[52]) Bourgeois, *op. cit.*, 154.

[53]) Bourgeois, 345 et suiv.; Lavisse-Rambaud, *op. cit.*, vol. VIII, p. 752 et suiv.; vol. IX, p. 418 et suiv.

du droit naturel et l'oppression française éveillèrent une indignation grandissante. Dès le mois de mars, les commissaires se virent obligés d'informer la Convention « qu'à la moindre défaite les Vêpres siciliennes sonneraient en Belgique contre la France ». Le Directoire ne profita pas de cet avertissement. Il continua de traiter le pays en simple assemblage de départements français et ne fit aucun effort pour adapter le nouveau régime aux traditions existantes. La persécution des prêtres et les violences de l'Empereur contre le Pape en 1808 achevèrent d'aliéner la Belgique à la France. Aussi, lorsqu'en 1809 les Anglais débarquèrent à Walcheren, les ouvriers d'Anvers et les paysans de Flandre se mirent en révolte et se déclarèrent pour l'Autriche. Ce qui soutint leur ardeur, ce fut la première nouvelle d'une résistance en Espagne.

En Hollande, la France observa d'abord une attitude plus correcte. Cédant à un pressant appel des patriotes bataves, elle envoya des troupes dans le pays et chassa le stathouder, Guillaume V d'Orange. Mais, se bornant à l'œuvre de la libération, elle refusa d'intervenir dans la réorganisation intérieure de l'Etat. Cette abnégation ne fut pas de longue durée. La France inaugura bientôt une politique de domination. Elle prit aux Hollandais une partie de leur territoire, les bouches de l'Escaut, Flessingue et Maëstricht. A ce démembrement elle ajouta la charge de cette alliance léonine dont nous avons déjà fait mention et qui entraîna la Hollande dans une guerre désastreuse avec l'Angleterre. Il en résulta un antagonisme toujours plus marqué. « On ne nous aime pas, on ne peut pas nous aimer dans ce pays », disait en 1799 l'envoyé de la France, Lombard. Aussi, dès 1805, la Hollande inaugura contre l'Empereur conquérant une rébellion sourde et tenace. En parlant de ses compatriotes, l'amiral van der Huell disait à Napoléon : « Leur effort à lutter éternellement contre un élément auquel ils ont arraché leur pays, leur fait mettre un haut prix à leur indépendance. » A la même époque, et afin de corroborer son effort politique, la Hollande affirma sa personnalité morale par la création d'une littérature autochtone qui combattit l'imitation française. Napoléon, se voyant impuissant à briser toutes ces résistances, au lieu d'annexer le pays, proclama son indépendance en 1806 et lui donna un roi de sa famille, Louis, son frère. Cependant, l'esprit hollandais continua de s'affirmer avec vigueur; il s'imposa même au prince étranger et fit de lui un roi national qui défendit la cause de ses sujets contre l'Empereur. Enfin, à la nouvelle de la défaite de Leipzig et du désastre subi par Napo-

léon, le peuple s'insurgea contre la domination française et rappela ses princes anciens de la famille d'Orange. Son indépendance lui fut assurée par la fondation du royaume des Pays-Bas en 1815.

Mutilée, meurtrie par l'invasion, l'Espagne se ressaisit. Dès 1808, elle déploya la bannière de la liberté. D'abord ce fut la petite guerre des campagnes et des villes, puis ce fut la levée de boucliers nationale, et le peuple entier, uni par la plus belle des fraternités patriotiques, prit les armes pour Dieu, pour l'Espagne et le Roi. Pendant six ans, il déploya une constance à toute épreuve, un courage surhumain, une fidélité inébranlable. Soutenu par l'armée de Wellington et les subsides de l'Angleterre, il porta au maître du monde, jusqu'alors invincible, le coup fatal qui le fit chanceler pour la première fois. Ce fut encore un exemple émouvant. Ce fut encore un peuple qui, aux jours de l'oppression, retrouva sa conscience nationale. Il lui donna une expression tangible dans la Charte votée en 1812 par les Cortez à Cadix.

Le peuple suisse était une nation bien longtemps avant l'ère napoléonienne. En plein moyen âge, il avait entrepris une guerre véritablement populaire contre la maison d'Autriche et s'était fortement trempé dans cette lutte. Aussi le conquérant dut-il s'incliner devant la force de résistance morale que lui offrait ce peuple de montagnes. Il recula devant l'annexion. Pareille mesure n'aboutirait qu'à faire de la Suisse une Vendée, lui avait dit Jean de Muller. Napoléon se contenta de régler le remaniement de la Constitution helvétique. Dans l'Acte de Médiation de 1803 il fit œuvre de sagesse et tint largement compte des particularités de cette contrée dont la nature, selon ses propres paroles, avait fait un pays fédératif.

Un autre tableau se déroule en Italie. Au moment où la Révolution vint éclater en France, l'idée nationale n'existait dans la péninsule que sous la forme d'un instinct obscur, nourri par le souvenir vague de l'Empire romain. Si cette idée ne devait pas rester une simple œuvre d'imagination, un dogme, un poème, si elle devait se transformer en réalité politique, il fallait un ouragan pour faire jaillir l'étincelle de la braise. Cet ouragan, ce fut l'entrée de Bonaparte en Italie, intervention qui, d'abord libératrice, propagea la noble pensée de l'indépendance et de l'unité nationales et qui, plus tard dominatrice, aiguisa le patriotisme nouveau. L'âme du mouvement fut la Société des Rayons, ainsi nommée parce qu'elle devait rayonner partout, des Alpes jusqu'en Sicile. Un grand exemple fut donné par l'Emilie : Reggio et Modène, Bologne et Ferrare cons-

tituèrent, en 1806, la République cispadane; elles obtinrent ensuite de Bonaparte la fusion avec la Lombardie et l'incorporation à la République cisalpine, premier germe de la grande Italie. Certes, il faut l'avouer, les Etats que le conquérant fonda dans la péninsule, les Républiques romaines, parthénopéenne, toscane et ligurienne, les royaumes d'Etrurie, d'Italie et de Naples n'étaient que des Etats vassaux. Tout de même ils eurent l'avantage d'habituer les Italiens à vivre dans des sociétés politiques plus vastes que naguère et à leur faire oublier les rivalités et les jalousies locales. La domination de Napoléon fut donc utile, du moins pour un temps. Elle servit d'échafaudage pour construire la maison nouvelle. Cependant, l'unité italienne ne devait pas encore s'édifier à cette époque. La péninsule fut morcelée, ramenée à la servitude par le Congrès de Vienne, et il fallut un demi-siècle d'attente pour que l'esprit national, éveillé par Napoléon Ier, prît corps sous l'égide de Napoléon III et réalisât le rêve séculaire de la Grande Italie.

La doctrine révolutionnaire et la menace napoléonienne amenèrent aussi le réveil de la nation magyare. Encouragée par la résistance de l'Espagne, enflammée par ses poètes, elle se rallia sous le drapeau de l'Empereur Habsbourg afin de défendre la patrie contre l'envahisseur.

Même soulèvement en Dalmatie, où Napoléon, maître du pays depuis 1809, commit la maladresse de ne pas respecter les traditions locales et de faire de l'annexion pure et simple.

En 1809, Metternich pouvait écrire à son maître : « Les dispositions des peuples sont pour nous ». L'exemple le plus frappant qu'il avait sous les yeux était la révolte populaire qui éclatait en Tyrol dès 1808. La paix de Presbourg, en 1805, avait arraché ce pays de l'Autriche et l'avait incorporé à la Bavière. Le gouvernement de Munich, dont l'âme était le ministre Montgelas, commit des fautes graves, brisa la vénérable constitution des Etats et, ce qui fut encore plus fatal, attaqua les traditions religieuses ancrées de vieille date dans ce peuple de montagnes. Conduits par l'aubergiste Andreas Hofer et le capucin Haspinger, les paysans du Tyrol s'insurgèrent contre le régime bavarois patronné par la France ; ils se déclarèrent pour l'archiduc Jean et se lancèrent dans une lutte fanatique et glorieuse, comparable par son mystique enthousiasme à la croisade du peuple russe après l'incendie de Moscou, la ville sainte.

Mais le mouvement national de la plus grande envergure et

qui brisa le régime napoléonien fut le soulèvement de la Prusse après la catastrophe d'Iéna. Le désastre national suscita une renaissance de toutes les forces vives. Le peuple, voyant la dynastie réduite à l'impuissance, prit en ses propres mains la cause du pays. Stein, afin de favoriser ce réveil de la conscience nationale et de l'ardeur patriotique, proclama un régime de liberté. Il fit la promesse que la sujétion héréditaire des paysans serait abolie. Bientôt les tenanciers des domaines royaux recevaient le droit de propriété, ceux des seigneuries étaient du moins libérés du servage personnel. Les privilèges exclusifs des corporations disparurent, l'industrie devint libre. Les villes furent dotées de franchises communales, les bourgeois obtinrent le droit de s'administrer eux-mêmes. Les intellectuels se mettaient de la partie : Fichte, après la tragédie d'Austerlitz, changea de doctrine et se transforma d'un philosophe cosmopolite en un prophète national. Les théologiens comme Schleiermacher consolidaient la pensée patriotique par la pensée religieuse et combinaient ces deux forces en un alliage indestructible. Entre temps, sous l'égide de l'enthousiasme grandissant, Scharnhorst et Gneisenau forgeaient en silence une nouvelle armée. De la Prusse le mouvement gagna rapidement les autres pays d'Allemagne et ce fut partout la communion dans un même enthousiasme. « La distinction entre la Prusse et le reste de l'Allemagne, disait Fichte, est une distinction arbitraire, tandis que la distinction entre les Allemands et les autres peuples de l'Europe est fondée en nature »[54]).

Cette résurrection de l'Allemagne est l'exemple le plus caractéristique d'un phénomène remarquable que nous avons déjà signalé : L'idée de liberté, proclamée par la Révolution française, trouve un écho frémissant parmi les nations. Mais, ainsi qu'un écho, elle est rejetée vers son lieu d'origine. Elle est une arme qui se retourne contre son auteur.

Cependant, le retour de ce mouvement d'esprit ne va pas sans une déformation de sa véritable nature. « Cette révolution de l'Europe, dit Sorel, n'était que l'envers de la Révolution française. Il y manquait ce qui précisément avait fait l'originalité de la France en cette prodigieuse aventure, ce qui restait le motif de sa grandeur en même temps que l'excuse de ses aberrations, je veux dire l'enthousiasme, l'élan généreux et la croyance que l'on travaille pour l'huma-

---

[54]) Bourgeois, p. 378 et suiv., *op. cit.*

nité. Les imitateurs n'ont pensé qu'à eux-mêmes : quelque légitimes qu'aient été leurs vœux d'indépendance, quelque dévouement que les individus aient mis au service des passions nationales, ces passions ont gardé je ne sais quoi de jaloux et d'âpre, un fond de rancune, un ferment de convoitise qui les rabaisse et les obscurcit : il y manque le rayon de désintéressement » [55]).

La France elle-même a créé son ennemi redoutable, et non seulement par un mouvement d'idées. Elle a fait le jeu de l'ennemi en simplifiant l'Allemagne. Elle a supprimé les principautés minuscules, les a fondues en quelques Etats de plus vaste envergure. Et c'est ainsi qu'elle a créé des foyers possibles pour le flamboiement de la conscience populaire.

Une dernière considération :

Le grand mouvement national en Europe n'a pas seulement eu pour effet de détruire l'Empire napoléonien. Il a creusé un large sillon dans toute la politique du XIXe siècle. Il a inauguré l'ère des conflagrations *entre les peuples*. « Les luttes que les nations, autrefois, poursuivaient sourdement sous le couvert des rivalités de leurs souverains, se continuèrent entre elles directement, personnelles, pour ainsi dire, à chaque citoyen, et, par suite, plus formidables qu'elles ne l'avaient jamais été. C'est ainsi qu'une révolution qui se réclamait de l'humanité et ne conviait à sa cité idéale que les citoyens du monde, substitua à l'Europe relativement cosmopolite du XVIIIe siècle, l'Europe si ardemment nationale, mais si profondément divisée du XIXe » [56]).

6. — § 66

La théorie de l'équilibre

Il nous reste un mot à dire sur la théorie de l'équilibre.

Cette conception ne peut s'affirmer à un moment de l'histoire où l'idée de souveraineté se perd dans une lutte gigantesque de convoitise et de conquête. Aussi les grands traités de la République et de l'Empire, tout en procédant par compensations et partages, n'ont-ils pour but de maintenir une égale répartition de la puissance. Loin de là. Ils ont pour objectif principal d'enrichir le

---

[55]) Sorel, I, 550; cf. 430-431, *op. cit.*
[56]) Sorel, I, 550, *op. cit.*

vainqueur. Toutefois le gagnant, afin de consolider ses nouvelles acquisitions et de ne pas se créer d'ennemis irréconciliables, accorde un dédommagement aux Etats diminués. Ou encore, afin de s'assurer des alliances, il donne des satisfactions territoriales à des amis possibles. C'est ainsi que Napoléon, lorsqu'il demande la rive gauche du Rhin, stipule que les grands princes d'Allemagne, lésés dans leurs possessions par les changements de frontières, seront indemnisés par des agrandissements sur la rive droite. A Bâle, la France fait espérer à la Prusse une hégémonie de l'Allemagne du Nord. A Campoformio, la cession de territoires vénitiens à l'Autriche doit payer l'abandon des Pays-Bas et de la Lombardie. A Presbourg, la Bavière reçoit le Tyrol. Si Napoléon ménage ainsi l'Autriche et les grands princes d'Allemagne, c'est qu'il ne voit pas en eux ses dernières victimes, les serfs de sa puissance, mais bien les vassaux armés qui le soutiendront dans sa lutte contre les ennemis terribles qui lui barrent la route de l'Orient, son mirage ultime [57]) : la Russie et l'Angleterre. Cette politique de vaste prévoyance ne trouve-t-elle pas sa réalisation frappante en 1812, lorsque des contingents de tous les princes confédérés du Rhin, des troupes autrichiennes et prussiennes s'ébranlent avec la Grande Armée à la conquête de l'Empire moscovite?

La politique napoléonienne ne voulait pas l'équilibre. Au contraire, elle voulait le détruire et fonder un empire mondial de la France. « Napoléon, dit Mignet, suivait de plus en plus les traces de Charlemagne; il avait fait porter devant lui, le jour de son sacre, la couronne, l'épée et le sceptre du roi franc. Un pape avait passé les Alpes pour consacrer sa dynastie, et il modelait ses Etats sur le vaste empire de ce conquérant. La Révolution avait voulu rétablir la liberté antique. Napoléon restaura la hiérarchie militaire du moyen âge; elle avait fait des citoyens, il fit des vassaux; elle avait changé l'Europe en républiques, il la transforma en fiefs » [58]). Bonaparte échoua. Mais, ce qu'il avait voulu faire pour la France, par un contre-coup fatal, il l'accomplit pour l'Empire britannique dans le domaine maritime. Il détruisit l'équilibre naval en faveur de l'Angleterre qui, par la bataille de Trafalgar, d'une rivale séculaire de la France, devint la maîtresse incontestée de l'Océan.

---

[57]) Driault, *La question d'Orient depuis ses origines jusqu'à nos jours*, 1898, chap. 3.

[58]) *Histoire de la Révolution française*, vol. II, p. 314.

III. § 67. L'égalité

Le principe de l'égalité doit nécessairement chanceler à une époque où l'Europe est divisée en deux camps qui se font une guerre à mort.

L'une des incarnations les plus frappantes de ce principe est la liberté des mers, c'est-à-dire le droit de trafiquer librement à travers les océans avec tous les peuples, qu'ils soient en guerre ou qu'ils soient en paix. A l'époque napoléonienne ce droit subit des atteintes nombreuses et des blessures profondes. L'Angleterre et la France, par une série de mesures cruellement incisives, tentent de se couper mutuellement de tout commerce maritime. Les deux Etats considèrent les côtes ennemies comme bloquées et en déduisent le droit de capturer tous les navires trafiquant avec elles. C'est là une injustice flagrante. Il est vrai que le droit des gens admet une restriction à la liberté des mers par le blocus. Mais il suppose catégoriquement un blocus réel. Or, aucun des deux belligérants n'est en mesure de bloquer l'ensemble des côtes ennemies, ni Napoléon le littoral britannique, ni George III le littoral français. C'est donc une méthode illégale qu'ils pratiquent. Ils s'insurgent contre une loi depuis longtemps reconnue et encore récemment affirmée par la neutralité armée de 1780.

Examinons les faits [59]) :

Un ordre du Conseil anglais de 1793 autorise les armateurs britanniques à se saisir de tous vaisseaux chargés de blé ou de farine à destination de la France. Un autre ordre de la même année leur enjoint d'envoyer dans un port anglais tous les vaisseaux chargés de marchandises originaires des colonies françaises ou transportant des approvisionnements vers ces régions. Un ordre de 1794 permet la capture des vaisseaux venant des Antilles françaises et allant à un port d'Europe. Il frappe même, sans tenir compte de leur course, les vaisseaux chargés des produits de ces îles et appartenant à des sujets français. L'Angleterre, au moyen de ces mesures et d'autres semblables, veut réduire son ennemie par la famine. « La France, dit Pitt, doit être détachée du monde commercial, et traitée comme si elle n'avait qu'une seule ville, un seul port, et si cette place était bloquée et affamée par terre et par mer. »

---

[59]) Wheaton, p. 284 et suiv., *op. cit.*

Par ces restrictions les neutres sont atteints dans leur commerce maritime. Le Danemark et la Suède élèvent des protestations. Le gouvernement de Londres essaie de justifier ses méthodes par le caractère exceptionnel de la guerre en cours, qui permet, dit-il, de s'écarter des maximes habituelles du droit international. Le Danemark répond très correctement. Il conteste le principe que le caractère exceptionnel de la guerre faite au gouvernement de la Révolution ait qualité pour altérer le droit des gens et puisse imposer au gouvernement de Copenhague une obligation spéciale. Une puissance neutre, dit-il, remplit son devoir en ne s'écartant jamais, ni de l'impartialité la plus stricte, ni du sens avoué des conventions. Elle ne doit pas s'inquiéter en voyant sa neutralité être plus utile à l'une des parties belligérantes. Pareille constellation peut naître des circonstances variables du moment; mais les pertes et les avantages se compenseront à la longue[60]). Le président Jefferson instruit son ambassadeur à Londres dans un esprit semblable : « It is an essential character of neutrality to furnish no aids (not stipulated by treaty) to one party, which we are not equally ready to furnish to the other. If we permit corn to be sent to Great Britain and her friends, we are equally bound *to permit* it to France. To *restrain* it would be a partiality which might lead to war with France; and between restraining it ourselves, and *permitting her ennemies to restrain it unrightfully, is no difference.* »

En 1800, les violations répétées du droit maritime commises par l'Angleterre amènent quatre Etats du Nord, la Russie, la Suède, le Danemark et la Prusse, à former une nouvelle alliance de neutralité armée qui reprend, dans les grandes lignes, les principes de 1780[61]). En 1801 et 1802, dans des conventions maritimes avec la Russie, le Danemark et la Suède, l'Angleterre reconnaît ces maximes[62]).

Mais cette concession n'empêche pas les retours de l'illégalité.

Un ordre du Conseil de 1806 déclare en état de blocus tous les ports, toutes les côtes et toutes les rivières, depuis l'Elbe jusqu'à Brest. Inutile de dire que la surveillance n'est pas exercée d'une

---

[60]) De Martens, *Causes célèbres,* IV, 45 et suiv.

[61]) De Martens, *Causes célèbres,* IV, 219 et suiv.; Scott, *The armed neutralities of 1780 and 1800,* 1918; *The controversy over neutral rights between the United States and France, 1797-1800,* 1917.

[62]) Wheaton, *op. cit.,* 1865, II, 83.

manière effective. C'est encore le blocus fictif. Napoléon réplique la même année par le décret de Berlin. « Les Iles britanniques sont déclarées en état de blocus. Tout commerce et toute correspondance avec les Iles britanniques sont interdits. » En 1807 l'Angleterre étend le blocus, non seulement à tous les ports, côtes et places de la France, mais en général à tous les pays dont le pavillon britannique est exclu. Seulement, le gouvernement de Londres lève à présent le masque et déclare nettement qu'il applique un blocus fictif. « Ces ports et places, dit un ordre du Conseil, seront soumis aux mêmes restrictions relativement au commerce et à la navigation, que s'ils étaient bloqués effectivement de la manière la plus rigoureuse par les forces navales de Sa Majesté. » Dans le décret de Milan, daté de 1807, Napoléon se place nettement sur le même terrain. « Les Iles britanniques sont déclarées en état de blocus sur mer comme par terre. Tout bâtiment, de quelque nation qu'il soit, quel que soit son chargement, expédié des ports de l'Angleterre, ou des colonies anglaises, ou des pays occupés par les troupes anglaises, ou allant en Angleterre, ou dans les colonies anglaises, ou dans les pays occupés par les troupes anglaises, est de bonne prise comme contrevenant au présent décret ; il sera capturé par nos vaisseaux de guerre ou par nos corsaires et adjugé au capteur. C'est le blocus fictif poussé à l'extrême, c'est le bouleversement des conceptions existantes. C'est, pour un temps, la fin de la liberté maritime [63]).

Par un heureux contraste, la diplomatie américaine établit à cette époque un principe lumineux : Ainsi que l'océan, dit-elle, est ouvert à tous les hommes, les fleuves le sont à tous les riverains. Voici le litige qui donne lieu à cette proclamation : L'Espagne, possédant les deux rives du Mississipi à son embouchure, revendique un droit exclusif à la navigation depuis la mer jusqu'au point où la frontière méridionale des Etats-Unis touche le fleuve. Mais les Etats-Unis résistent à cette exigence. Un traité de 1793 leur donne satisfaction et reconnait à leurs citoyens la liberté de naviguer sur le fleuve dans toute son étendue. Nous verrons que le Congrès de Vienne reprend ce principe et l'élargit même.

En 1795, dans le traité de la Haye, la France et la République batave s'assurent la libre navigation de leurs navires sur le Rhin, la Moselle, l'Escaut et leurs affluents [64]).

---

[63]) Strupp, I, 112 et suiv.

[64]) v. Ullmann, *Völkerrecht*, 1908, p. 334, note 1.

SIXIÈME CHAPITRE

LES TRAITÉS DE 1814 et de 1815

TABLE

BIBLIOGRAPHIE

Bourgeois. Cité au chapitre précédent. B. Vol. II.
Debidour. *Histoire diplomatique de l'Europe*. 1891.
Lavisse et Rambaud. Cité au chap. II. Volume X. 1898.
Sorel. Cité au chapitre précédent, B.
Strupp. Cité au chap. IV.
Thiers. *Le consulat et l'Empire 1845-1862.*
Wahl. Cité au chapitre précédent, B.

Le conflit européen de l'ère napoléonienne a trouvé sa solution dans les deux traités de Paris du 30 mai 1814 et du 20 novembre 1815, puis dans l'acte du Congrès de Vienne du 9 juin 1815.

I. 68. Le caractère obligatoire des traités

Le nouveau statut de l'Europe, élaboré par les diplomates de Vienne, s'est distingué des traités napoléoniens par une stabilité remarquable. Monument solide, il a longtemps bravé les intempéries de la politique, il ne s'est effrité que lentement au cours du dernier siècle, et même de nos jours certaines de ses colonnes sont encore debout. On peut dire que le traité de Vienne a été la grande loi fondamentale des temps modernes. Il est comparable à un château dont les murs lézardés sont ensevelis sous le lierre, mais qui domine toujours le paysage.

Quel a été le secret de cette vitalité? Ne nous faisons pas illusion. Ce ne fut pas le respect de la foi jurée. En effet, comment ce respect pouvait-il soudain renaître après une époque de désastre moral? Cela eût été un miracle. Non, ce qui donna sa forte trempe au traité de Vienne, ce fut la dure loi de la nécessité. L'Europe était à bout de forces. Elle avait besoin de repos. Or, comment assurer la tranquillité générale, comment prévenir de nouveaux troubles, si ce n'était par une concentration de toutes les énergies et par une stricte observation de la loi européenne récemment élaborée?

Mais à côté de ce mobile d'ordre spéculatif nous découvrons une véritable chaîne de sûreté, sauvegarde technique du statut de Vienne. Au moment de signer la seconde paix de Paris, le 20 novembre 1815, les quatre grands Etats vainqueurs de Napoléon contractent une alliance de garantie et stipulent qu'ils se prêteront un secours mutuel pour assurer l'observation de la Paix. « Les Hautes Parties contractantes se promettent réciproquement de main-

tenir dans sa force et vigueur le traité signé aujourd'hui avec Sa Majesté Très Chrétienne et de veiller à ce que les stipulations de ce traité, ainsi que celles des conventions particulières qui s'y rapportent, soient strictement et fidèlement exécutées dans toute leur étendue. » Pour le cas où l'application de la force deviendrait nécessaire, les Puissances fourniront chacune un contingent de troupes. Enfin, elles se réuniront en congrès à des époques déterminées, afin de concerter les mesures à prendre en commun pour le maintien de la tranquillité européenne [1]).

Mais puisque nous discourons sur le caractère obligatoire des traités, notons encore une négociation curieuse qui a lieu pendant les Cent-Jours entre les Puissances signataires du premier traité de Paris et Louis XVIII. Napoléon est de retour. Le Roi bourbon a pris la fuite et a quitté la France. Profitant de sa faiblesse, la Coalition lui déclare que s'il veut obtenir d'elle l'engagement moral de le remettre sur le trône, il doit pour sa part regarder le traité de Paris comme sujet à revision. « Il ne s'agit plus aujourd'hui de maintenir le traité du 30 mai; il s'agit de le refaire. Les Alliés se trouvent rétablis envers la France dans la même position dans laquelle ils étaient le 31 mars 1814 », jour de leur entrée à Paris. Le Roi bourbon, impuissant, accepte la condition dictée [2]). Que penser de cette action diplomatique? On a prétendu que la Coalition ne pouvait se dédire du traité conclu avec Louis XVIII. Il faut objecter que la Paix de Paris était signée avec *la France,* comme telle, représentée à ce moment par le Roi bourbon, mais qu'elle n'était pas conclue personnellement avec ce monarque. *La France* était le sujet de droit international qui entrait en ligne de compte, la France était la partie contractante, et non le prince qui la gouvernait à cette époque. Or, la nouvelle guerre survenue entre la France et la Coalition déchirait le traité. La conception des alliés n'était donc que légitime. Elle n'était peut-être pas noble, mais elle était correcte au point de vue formel. L'anomalie est autre part. La singularité en cette occurrence, est le fait de signer un accord avec Louis XVIII au moment où il a perdu son trône. Cet accord n'est pas un traité de droit international, mais un contrat avec une personne individuelle. Il ressemble à un concordat

[1]) Articles 1, 3, 5. Strupp, I, 163.
[2]) Debidour, *l. c.,* tome I, p. 54.

avec le pape ou encore à l'article du traité de Vienne qui donne, à titre personnel, le Luxembourg au Roi des Pays-Bas.

Enfin, citons un acte qui froisse avec une ironie cruelle l'idée même du traité. En 1815, le roi de Saxe est en prison. Il n'obtient sa liberté qu'en signant une convention par laquelle il renonce au Grand-Duché de Varsovie et cède les deux cinquièmes de son territoire à la Prusse.

II. La liberté

Le Congrès de Vienne marque la fin de la guerre, mais non de la tyrannie. Napoléon n'est plus le maître du monde. Mais voilà que les quatre Puissances qui l'ont vaincu prennent les rênes de ses mains et impriment leur dictature à l'Europe. C'est un directoire de quatre têtes qui s'impose aux peuples, a dit un historien. Le lion est abattu, les tigres viennent s'arracher la proie qu'il abandonne.

a). — § 69

La légitimité

Les grands de la terre entendent se partager le sol et le genre humain. Leur convoitise est sans limite et ne se heurte qu'à la jalousie des associés. Mais au milieu de ce chaos survient un coup de théâtre. Talleyrand, que Louis XVIII a délégué au Congrès de Vienne, jette dans le grand désordre un principe qui doit faire fortune. C'est le principe de la légitimité. La conquête par elle-même, affirme le diplomate français, ne confère pas de droit à la possession; nulle couronne, nul territoire ne peut être déclaré disponible si son légitime propriétaire n'y a formellement renoncé; par suite, tout gouvernement dont le chef n'a ni abdiqué ni renoncé à une partie de ses états doit être représenté au congrès, respecté dans ses possessions si elles lui sont contestées, réintégré s'il les a perdues [3]).

Ce n'est pas une théorie démocratique, c'est une théorie dynastique. Elle admet un lien sacré entre l'Etat et la famille qui le gou-

---

[3]) Debidour, *l. c.*, I, 26.

verne. Ce lien ne peut être déchiré, ni par les sujets, ni par les autres Etats. Il est intangible en droit constitutionnel et en droit international. Le titre des rois est plus fort que la volonté des hommes. Car il vient de Dieu lui-même.

Pourquoi Talleyrand déposa-t-il cette formule de la légitimité sur la table du congrès? L'ancien auxiliaire de Danton, l'ancien ministre de Bonaparte ne fit pas en cette occasion un acte de foi. Non, il fit tout simplement un geste de suprême habileté diplomatique. La France était suspecte pour avoir ébranlé le monde pendant un quart de siècle. Elle devait se réhabiliter aux yeux des Puissances. Or, elle ne pouvait y mieux réussir qu'en défendant le principe même au nom duquel l'Europe lui avait fait la guerre et avait renversé Napoléon. Elle gagnait ainsi notamment la confiance de l'Angleterre qui attendait la tranquillité générale du seul régime des Bourbons. Mais il y avait encore une raison meilleure pour lever la bannière de ce principe. En brisant une lance pour la légitimité, la France faisait son propre jeu. Elle sortait de son isolement. Louis XVIII, en se déclarant le champion des droits dynastiques, groupait autour de lui les princes d'Allemagne menacés par la convoitise de l'Autriche et de la Prusse, il soutenait aussi les revendications de ses propres parents sur les trônes de Saxe, d'Espagne, de Parme et de Naples. Puis, en opposant au nom de la légitimité une barrière à l'agrandissement territorial de telle puissance ou de telle autre, il pouvait les diviser entre elles, comme par exemple la Prusse et l'Autriche sur la question de la Saxe. Enfin, il empêchait l'accroissement exagéré des grands empires qui était un péril pour l'équilibre et pour la France. Il réussit par exemple à détruire une politique de mariage qui devait livrer le Piémont à l'Autriche, et fit assurer la succession de Sardaigne à la branche de Savoie-Carignan.

Voici quels étaient les mobiles de Talleyrand. Il poursuivait des intérêts fort pratiques sous le masque d'un principe à noble allure. C'était une illustre comédie qui se déroulait à la table des diplomates. « Ces vieux augures, sceptiques et libertins, dit Sorel, furent obligés de se regarder sans rire, et, tout en maugréant, de suivre l'office que célébrait leur maître en scepticisme et libertinage, « le diable boîteux », comme ils l'appelaient, devenu pontife de leur propre église par l'effet de leurs coalitions et la grâce de leurs victoires. »

Mais si l'on fait abstraction du calcul utilitaire et rusé de Talleyrand et si l'on envisage la politique de la légitimité sous un angle objectif, il faut avouer qu'elle était moralement supérieure à la méthode de la force. Il est indéniable que cette politique portait en elle un principe de conservation. Les Etats, tels qu'ils avaient été avant la Révolution, devaient être maintenus. Non par respect de l'âme des peuples, de la vie nationale, mais par respect de ce qui s'était formé au cours de l'histoire et avait reçu la consécration du temps. Théorie de la prescription, théorie de la possession antique; théorie moins profonde, moins vibrante que celle des nationalités; mais règle de droit tout de même et voûte précieuse dans l'édifice du droit des gens. Pareille théorie, et ceci nous intéresse tout particulièrement, est un soutien du principe de souveraineté : Elle l'est parce qu'elle proclame un Noli me tangere. Elle le base, il est vrai, sur une raison originale, sur une raison de foi, sur une raison presque métaphysique. Mais qu'importe, en protégeant le monarque, elle défend aussi la liberté de son gouvernement, l'intégrité de son territoire, en un mot la souveraineté de l'Etat.

En fait, la théorie ne fut qu'imparfaitement appliquée. Les monarchies prussienne et autrichienne furent bien restaurées, mais dans de nouvelles frontières. La Prusse mit la main sur une grande partie des pays rhénans, de la Westphalie et de la Saxe, l'Autriche acquit le Salzbourg et garda les territoires de la République de Venise que lui avait attribués la Paix de Campoformio. Les anciennes dynasties furent bien rétablies en Espagne, en Sardaigne, en Toscane, à Modène, à Naples, et le pape restauré comme souverain territorial, Gênes, par contre, fut abandonnée au royaume de Sardaigne. Autres inconséquences : La sécularisation des biens ecclésiastiques par le Recès de la Diète d'Empire fut maintenue, les médiatisations ne furent pas révoquées. L'Empire lui-même ne fut pas reconstruit. La Belgique fut incorporée à la Hollande. Enfin la Pologne resta partagée, et ce fut peut-être la contradiction la plus flagrante avec la doctrine qu'on avait adoptée.

b). — § 70

La souveraineté

Le mouvement en faveur de la doctrine légitimiste est le seul qui se mette au service de la souveraineté. La politique du jour est

hostile aux systèmes de droit. L'occasion de s'agrandir est si propice, la partie en jeu est si formidable que l'esprit de lucre, s'aidant de la force brutale, triomphe sur toute la ligne. Il est vrai que les traités parlent souvent du caractère souverain des Etats. Mais ce n'est là qu'une vaine formule. Quelques exemples vont le démontrer :

La première Paix de Paris stipule que l'Italie, en dehors des pays qui reviendront à l'Autriche, sera composée d'Etats souverains [4]). En réalité, cette partie de la péninsule ne sera qu'un pays vassal de l'Autriche. Car le traité de Vienne installe des princes de la maison de Habsbourg en Toscane, à Modène, à Parme, Plaisance et Lucques [5]). Quant à Murat, il ne règne à Naples que par la grâce de l'Autriche, son royaume est, au sens politique, un fief des Habsbourg.

La Russie a jeté son dévolu sur la Pologne, la Prusse veut s'incorporer la Saxe. L'Angleterre désire consolider sa domination maritime, l'Autriche tend à l'hégémonie en Allemagne et en Italie.

Autre contradiction : Aux termes de la première Paix de Paris les Etats d'Allemagne conserveront leur caractère souverain et seront simplement unis par un lien fédératif [6]). Le Traité de Vienne établit que le but de la Confédération est de maintenir l'indépendance et l'inviolabilité territoriales et qu'il doit régner une égalité de droits parmi les membres [7]). Du reste, l'idée que les Etats de la Confédération restent souverains, ne sont assujettis à aucun pouvoir supérieur et ne sont liés entre eux que par un traité international, est confirmée par deux principes qui sont inscrits dans le nouveau statut de l'Allemagne : Un vote unanime est requis lorsque des lois fondamentales, des institutions organiques, des affaires de religion ou des droits individuels sont en jeu [8]); ensuite, les conflits des Etats sont réglés par voie de médiation et d'arbitrage. Mais ce ne sont là que des apparences et il ne faut pas se faire illusion. L'Allemagne, dans la réalité politique, ne sera pas un pays fédératif. Elle se verra soumise à la double hégémonie de la Prusse et de l'Autriche. Or, comme le dualisme du pouvoir a toujours la tendance naturelle de

---

[4]) Article 6. Strupp, I, 120.
[5]) Articles 98 et suiv. Strupp, I, 146.
[6]) Article 6. Strupp, I, 120.
[7]) Articles 44, 45.
[8]) Article 49.

se résorber en une maîtrise unique, le conflit naîtra entre les deux puissances rivales; la solution se fera par la voie des armes, en 1866, et dès lors la Prusse régnera sans partage.

Le traité de Vienne reconnaît la neutralité perpétuelle de la Suisse et garantit l'inviolabilité de son territoire[9]). C'est affirmer en somme le caractère souverain du pays, car la neutralité n'est qu'une application de la liberté. Mais il ne faut pas se faire illusion : Cette promesse n'est pas inspirée par le respect du droit. Le mobile décisif est que les Puissances veulent à tout prix s'exclure mutuellement de la Suisse qui a une valeur stratégique inestimable, étant un croisement de routes de première importance et un château-fort gigantesque au centre de l'Europe[10]). Cette considération utilitaire est clairement énoncée dans le traité lui-même : « Les Puissances font connaître, d'une manière authentique, par ce présent acte, que la neutralité et l'inviolabilité de la Suisse, ainsi que son indépendance de toute influence étrangère, est conforme aux véritables intérêts de la politique européenne » [11]).

Cependant, le traité de Paris de 1814 ne semble-t-il pas rendre hommage à la souveraineté en préconisant une juste répartition des forces entre les Puissances[12]) ? Il serait une erreur de le croire. En effet, vu les partages qu'on projette et qui se feront au Congrès de Vienne, il ne peut être sérieusement question d'un équilibre qu'entre les Etats de la Tétrarchie. Mais quelle est la valeur de pareil équilibre? Il n'est pas une garantie de souveraineté, il ne sert qu'à éviter le conflit entre les Quatre et à consolider leur alliance fatale.

Car telle est la constellation désolante qui s'offre à nos yeux. Il n'y a plus de souverains en Europe. Il n'y a plus que des seigneurs et des serfs. On ne voit, au Congrès de Vienne, que des maitres et des gueux. Les uns sont les dispensateurs de tous les biens, les autres sont appauvris ou dénués de tout, certains s'humilient jusqu'à mendier des couronnes ou des sujets. « De grands et

---

[9]) Annexe b. Strupp, I, 152. — Rappelons un précédent : la neutralité permanente de l'Ordre et de l'île de Malte, stipulée dans la Paix d'Amiens.

[10]) Nys, *Notes sur la neutralité*. Revue de droit internat. et de lég. comp., 1900, p. 587.

[11]) *L. c.*

[12]) Préambule. Strupp, I, 118.

glorieux Etats, comme la Pologne et comme Venise, étaient supprimés de fait et n'étaient pas appelés à plaider leur cause. Gênes n'était admise que pour entendre prononcer son arrêt de mort. Des rois mêmes étaient exclus sans phrases du congrès. Gustave IV, détrôné, revendiquait en vain son trône de Suède. Le roi de Danemark semblait n'être venu que pour sanctionner par sa présence le démembrement de sa monarchie. Le légat du pape, Consalvi, faisait antichambre et réclamait humblement quelques provinces qu'il n'était point sûr d'obtenir. La tourbe des petits princes d'Allemagne encombrait la cour de Vienne. Chacun ne songeait qu'à plaire et à faire valoir ses intérêts propres, souvent aux dépens du voisin. Beaucoup quémandaient sans pudeur un petit accroissement de domaine, quelques milliers d'âmes ou quelques lieues carrées de territoire; d'autres sollicitaient seulement pour n'être pas dépouillés. D'autres enfin, comme les médiatisés, demandaient à cor et à cri, sans pouvoir se faire entendre, à redevenir princes souverains »[13]). Mais dans cette foire gigantesque, retenons-le bien, il n'y avait que des trafiquants de sang royal. Les peuples n'étaient admis au marché que comme bétail, parqué entre des barrières, exposé à l'œil curieux des amateurs.

c). — § 71
Le problème des nationalités

Ceci nous mène à parler du problème des nationalités. Il est à peine une époque où la maxime de la libre disposition des peuples soit outragée avec une telle fureur et avec tant de système. On pourrait dire, en appliquant une parole shakespearienne : folie, mais empreinte de méthode. Vienne est une banque où l'on délivre des traites sur les patries et les âmes. Les quatre grands Etats procèdent comme si le reste de l'Europe était en faillite et comme s'ils avaient mandat de liquider la masse. On pourrait écrire des chapitres sur les iniquités de cette époque. Voici les Belges sacrifiés à la Hollande, les Norvégiens détachés du Danemark et attribués à la Suède, Gênes rayée comme république et incorporée au Piémont, Venise vendue à l'Autriche, la Pologne partagée comme un patrimoine, l'Allemagne abusée, l'Italie morcelée comme une proie entre l'empereur

---

[13]) Debidour, I, 25, *l. c.*

d'Autriche, le roi bourbon de Naples et des principicules de la maison de Habsbourg.

Mais il est inutile de parcourir toute cette chronique d'attentats contre la liberté des peuples. Il nous suffira de citer un cas tellement typique et frappant qu'il jette, comme un éclair, une lueur éclatante sur tout le paysage. La Prusse expose au Congrès de Vienne qu'on lui a promis, en 1813, de porter le nombre de ses sujets à dix millions et demande quels territoires on lui donnera pour remplir cette promesse. Prenant elle-même les devants, elle réclame la totalité de la Saxe, et, de concert avec la Russie, offre au roi dépossédé 350.000 âmes en Westphalie ou 700.000 âmes sur la rive gauche du Rhin. On ne peut mépriser d'une manière plus cynique la liberté des peuples de statuer sur leurs destinées. C'est un spectacle qui frise le burlesque à force de pousser la brutalité à l'extrême. Mais on peut dire sans exagération que cette politique de la Prusse donne le ton, qu'elle est la mélodie fondamentale, le Leitmotiv de toute la symphonie.

Un seul rayon de lumière, bien faible, pénètre dans cette nuit. Les traités reconnaissent du moins le droit d'option aux peuples dont l'allégeance politique est modifiée. « Dans tous les pays qui changeront de maître, dit la Paix de Paris de 1815, il sera accordé aux habitants naturels et étrangers, de quelque condition ou nation qu'ils soient, un espace de six ans à compter de l'échange des ratifications, pour disposer, s'ils le jugent convenable, de leurs propriétés, et se retirer dans tel pays qu'il leur plaira de choisir » [14]).

III. § 72. L'égalité

Le principe d'égalité subit tout d'abord une grave atteinte, mais il ne tarde pas à se relever et à conquérir plusieurs succès fort appréciables.

Primitivement les quatre grandes Puissances avaient résolu d'exclure la France du Congrès européen. Mais la politique habile de

---

[14]) Article 7; cf. Paix de Paris de 1814, article 17; acte du Congrès de Vienne, article 20. Strupp, I, 170, 132.

Talleyrand sut déjouer cette intrigue et lors des négociations de Paris en 1814 on revint sur cette décision. La France fut admise à Vienne. Toutefois, pour l'éliminer malgré leur promesse, les quatre cours tentèrent un subterfuge. « Elles résolurent d'établir entre elles une entente préalable et confidentielle sur le partage des territoires disponibles et de se borner à communiquer leurs décisions, non point à toutes les autres puissances, mais seulement à la France et à l'Espagne, admises pour la forme à présenter leurs objections; encore était-il bien entendu que, concernant la Pologne, l'Allemagne et l'Italie, c'est-à-dire les affaires vraiment litigieuses, la France ne serait consultée qu'après accord parfait, c'est-à-dire irrévocable, entre les Alliés [15]). — Dès que ce programme lui fut connu, le ministre français le prit de très haut envers la Tétrarchie. Fermement il fit observer que les quatre cours n'avaient plus à se qualifier d' « alliées »; que la paix était faite; que les Etats convoqués pouvaient être inégaux en forces, mais qu'ils étaient tous égaux en droits; que le congrès, c'est-à-dire la collectivité de ces Etats, pouvait seul prendre des décisions valables et les devait prendre librement; que la prétention de certains d'entre eux à se grouper pour lui dicter des solutions toutes faites et lui forcer la main était inadmissible. Or, la plupart des Etats de second ordre se rangèrent si visiblement derrière la France, que les quatre alliés durent bien capituler. Ils le firent, du reste, de fort mauvaise grâce. Talleyrand leur arracha une déclaration portant que la réunion générale du congrès aurait lieu le 1er novembre 1814; qu'en attendant, et pour que les questions à traiter parvinssent à un degré de maturité convenable, des communications confidentielles seraient échangées entre les grandes puissances; qu'un comité serait chargé de préparer le programme des travaux et de nommer pour chacune des affaires à régler une commission particulière composée des intéressés; que ce comité comprendrait non seulement l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie, mais avec elles les autres signataires du traité de Paris, savoir la France, l'Espagne, le Portugal et la Suède; que son rôle se bornerait à faire des propositions, toute liberté étant

---

[15]) Cf. Dupuis, *Le droit des gens et les rapports des Grandes Puissances avec les autres Etats avant le pacte de la Société des Nations*, 1921, p. 46 et suiv.

réservée au congrès pour la discussion et les résolutions à adopter »[16]).

C'était le sort de l'Europe mis entre les mains de la communauté, entre les mains de la République internationale, dans laquelle chaque état-citoyen avait sa voix. En un mot, c'était la victoire de l'égalité, et, spectacle curieux, c'était encore Talleyrand qui entrait comme champion dans l'arène et faisait triompher la cause de la justice.

Le principe d'égalité s'affirme encore en d'autres circonstances.

La Paix de 1814 fixe une loi qui dénote le respect de cette maxime : « Les dettes spécialement hypothéquées dans leur origine sur les pays qui cessent d'appartenir à la France, ou contractées pour leur administration antérieure, resteront à la charge de ces mêmes pays »[17]). Il s'agit des dettes qui sont exclusivement assumées dans l'intérêt d'un territoire, par exemple pour lui ouvrir de nouvelles voies navigables. Ces dettes, d'après le traité, sont dévolues à l'acquéreur. La partie victorieuse ne se trouve donc être favorisée comme telle : Une règle, parce qu'elle est équitable, est appliquée à son détriment.

Le traité de Vienne édicte une autre maxime qui apporte au principe d'égalité une consécration solennelle et de grande envergure. C'est la maxime de la libre navigation sur les fleuves internationaux, c'est-à-dire sur les fleuves qui traversent ou séparent différents Etats et qui ont une communication navigable avec la mer. Les vaisseaux de tous les pavillons auront le même droit de circuler sur ces cours d'eau. Et, ce qui est une conséquence logique de cette règle : Les droits sur la navigation seront fixés d'une manière uniforme[18]). Le premier traité de Paris a déjà établi ce statut pour le Rhin[19]).

Nous citerons encore une autre clause qui ne le cède pas en importance à la loi de la libre navigation et s'est, comme elle, maintenue jusqu'à nos jours. C'est une convention annexée au traité de Vienne et qui statue sur le rang des agents diplomatiques, afin de

---

[16]) Debidour, I, 29, *l. c.;* Instructions de Louis XVI à son ambassade au Congrès de Vienne. Voir Dupuis, *op. cit.,* p. 62 et suiv.

[17]) Article 21 ; cf. traité de Vienne, article 25. Strupp, I, 123, 135.

[18]) Articles 108 et suiv. Srupp, I, 146.

[19]) Traité de 1814, article 5. Même règle pour le Pô, traité de Vienne, article 96, Strupp, I, 119, 146.

prévenir les litiges de préséance[20]). Les représentants de nations étrangères sont divisés en trois classes, non d'après l'importance ou un rôle inhérent à leur pays, mais d'après le titre qu'ils reçoivent de leur chef d'Etat. On distingue la catégorie des ambassadeurs, légats ou nonces, la catégorie des envoyés ministres, enfin celle des chargés d'affaires[21]). Une fois rangés dans une de ces classes, les agents diplomatiques y sont traités sur un pied d'égalité absolue. « Ils prendront rang entre eux dans chaque classe, d'après la date de la notification officielle de leur arrivée. Il sera déterminé, dans chaque Etat, un mode uniforme pour les employés diplomatiques de chaque classe. Les liens de parenté ou d'alliance de famille entre les cours ne donnent aucun rang à leurs employés diplomatiques » [22]).

IV. § 73. La solidarité

L'idée de la solidarité se manifeste avec énergie et précision dans une certain domaine économique. Le traité de Vienne ne se contente pas d'instituer, pour le Rhin, la liberté de navigation; il organise encore une administration fluviale que les Etats riverains assureront en commun. Cette administration portera sur la police et les tarifs, sur les travaux nécessaires pour éloigner les obstacles du lit, sur l'entretien des chemins de halage. « Afin d'établir un contrôle exact sur l'observation du règlement commun, et pour former une autorité qui puisse servir d'un moyen de communication entre les Etats riverains sur tout ce qui regarde la navigation, il sera créé une commission centrale. » Ensuite, « afin qu'il existe une autorité permanente qui puisse aussi, pendant l'absence de la commission centrale, veiller au maintien du règlement, et à laquelle le commerce et les bateliers puissent recourir en tout temps, il sera nommé un ins-

---

[20]) Voir sur les controverses de ce genre, Hill, *A history of diplomacy in the international development of Europe,* 1911, II, 594.

[21]) Le Congrès d'Aix-la-Chapelle, en 1818, intercale une nouvelle classe, celle des ministres résidents, entre les envoyés ministres et les chargés d'affaires. Strupp, I, 160.

[22]) Articles 4, 5, 6. Strupp, I, 160.

pecteur en chef et trois sous-inspecteurs». Enfin il sera établi, auprès de chaque bureau de perception, une autorité judiciaire pour examiner et décider les affaires contentieuses qui se rapportent au règlement [23]).

Mais le Congrès de Vienne reconnaît aussi l'existence d'une solidarité d'ordre idéal. Il veut consacrer un principe d'humanité, de morale universelle, il veut combattre un commerce qui lui semble hautement réprouvé par les lois de la religion et de la nature, il veut faire prononcer par toutes les puissances de la chrétienté l'abolition générale et définitive de la traite des nègres [24]). Il est vrai que le Congrès de Vienne se contente d'une déclaration et n'établit pas encore de traité [25]). Mais il lance la généreuse idée dans le monde. Bientôt elle sera reconnue comme règle de droit par une série de conventions, dont la plus importante sera celle de 1841 [26]).

---

[23]) Annexe *c*, articles 8, 10, 12. Strupp, I, 156, 157.

[24]) Signalons, pour marquer l'extension de ce commerce, « le traité de l'Assiento, conclu entre leurs Majestez Britannique et Catholique, par lequel la Compagnie Angloise s'oblige à fournir aux Espagnols, aux Indes Orientales, des esclaves nègres, pendant le terme de trente ans, à compter du premier jour de mai de la présente année 1713, jusques au même jour de l'an 1743. » Hosack, *On the rise and growth of the law of nations*, 1882, p. 335.

[25]) Annexe *a*. Strupp, I, 150.

[26]) Voir aussi le traité conclu en 1830 par la Tripolitaine et la France et dans lequel le Bey déclare abolir l'esclavage des chrétiens dans ses Etats, article 3. Strupp, *Vol. suppl.*, p. 57; cf. traité du Bey avec l'Angleterre en 1816. Strupp, *ibidem*, p. 52.

SEPTIÈME CHAPITRE

LA RESTAURATION 1815-1856

TABLE

BIBLIOGRAPHIE

Albin. *Les grands traités politiques.* 1912.
Bourgeois. Cité au chap. II. Vol. II et III. 1789-1878.
Brie. *Die Fortschritte des Völkerrechts seit dem Wiener Congress.* 1890.
Debidour. *Histoire diplomatique de l'Europe.* 1891.
Descamps et Renault. Cité au chapitre V. B.
Driault. *La question d'Orient depuis ses origines jusqu'à nos jours.* 1898.
Dupuis. *Le principe d'équilibre et le concert européen.* 1909.
Dupuis. *Le droit des gens et les rapports des Grandes Puissances avec les autres Etats avant le Pacte de la Société des Nations.* 1921.
Flathe. *Allgemeine Weltgeschichte. Die neueste Zeit.* 1888 et sv.
Hazen. *Europe since 1815.* 1909.
Hertslet, *Map of Europe by Treaty since 1814-1891.* 1875 sv.
Kraus. *Die Monroedoctrin in ihren Beziehungen zur amerikanischen Diplomatie und zum Völkerrecht.* 1913.
De Lapradelle et Politis. Cité au chapitre V. B.
Lavisse et Rambaud. Cité au chapitre II.
Moore. *The principles of american diplomacy.* 1918.
Ollivier. *L'empire libéral.* 1895 sv.
Oncken. *Allgemeine Geschichte in Einzeldarstellungen.*
Papiers de Metternich.
Pierantoni. *Storia del diritto internazionale nel secolo XIX.* 1876.
Redslob, *Das Problem des Völkerrechts.* 1917, p. 229 sv.
Seignobos. *Histoire de l'Europe contemporaine.* 1907.
Stern. *Geschichte Europas seit den Verträgen von 1815 bis zum Frankfurter Frieden von 1871.* 1894.
Strupp. Cité au chapitre IV.
De Viel-Castel. *Histoire de la Restauration.* 1860—1878.
Wheaton. Cité au chapitre II.

I. § 74. Le caractère obligatoire des traités

Les Grandes Puissances, épuisées par les guerres napoléoniennes et menacées par l'esprit de révolution qui s'agite parmi les peuples, manifestent pendant une longue période le désir sincère d'éviter les conflagrations de quelque envergure. Pendant quarante années la diplomatie déploie toute son habileté pour assurer la paix [1]). Or, une des conditions primordiales pour réaliser cette œuvre est d'observer les traités établis, et nous voyons en effet qu'à partir de 1815 les puissances respectent assez fidèlement les lois consenties entre elles.

Du reste, l'acte du Congrès de Vienne et d'autres traités qui l'accompagnent possèdent une solidité notable par le fait même d'être l'œuvre de tous les grands Etats. Il en résulte une garantie collective, qu'elle se trouve stipulée ou non dans le texte. A moins de constellations politiques tout à fait particulières, une partie ne pourra risquer d'enfreindre la loi générale, sans voir aussitôt une coalition se dresser contre elle.

L'annexion de Cracovie est un des rares exemples de la rupture flagrante d'une convention à cette époque [2]). Le bruit qu'elle a fait, malgré son faible intérêt pratique, montre bien que le mépris des traités européens n'était pas à l'ordre du jour.

Dans l'acte du Congrès de Vienne, Cracovie était déclarée cité libre, indépendante et strictement neutre, sous la protection de la Russie, de l'Autriche et de la Prusse [3]). Grâce à cette autonomie et à sa position géographique la ville devint tout naturellement un refuge pour les insoumis de Pologne. Bien que les moyens d'action

---

[1]) Muir, *Nationalisme et internationalisme*, 1918, p. 235 et suiv.

[2]) De Martens, *Causes célèbres du droit des gens*, 1858, vol. V, p. 359 et suiv.

[3]) Article 6. Strupp, I, 128.

des réfugiés fussent bien faibles, les trois souverains du Nord et principalement le czar affectaient un grand souci de leurs complots, et, lorsqu'en 1846 éclata la Révolution polonaise, ils saisirent cette occasion pour occuper la ville. Craignant l'opposition de l'Angleterre et de la France, qui étaient cosignataires et par conséquent garantes du traité de Vienne, les trois gouvernements du Nord hésitèrent à rayer le petit Etat de la carte européenne. Mais lorsque les événements d'Espagne eurent fortement refroidi les rapports des deux cours occidentales et que leur coopération en faveur de Cracovie devint par conséquent peu vraisemblable, la Convention de Vienne, en 1846, attribua la ville à l'Autriche qui, en retour, rétrocéda quelques cantons de la Galicie à la Prusse et à la Russie [1]). La France et l'Angleterre ne firent pas d'opposition sérieuse et se contentèrent d'une protestation platonique. Palmerston fit observer avec raison que pareille mesure ne pouvait être prise valablement que de concert avec les autres parties contractantes de 1815. Si le traité de Vienne, disait-il, n'était pas bon sur la Vistule, il devait être également mauvais sur le Rhin et sur le Pô. La note de Guizot, alors ministre de Louis-Philippe, était plus catégorique. Elle démontrait qu'une attitude semblable ébranlait l'idée même du traité qui était le fondement du droit international : « Après de longues et redoutables agitations qui ont si profondément ébranlé l'Europe, c'est par le respect des traités et de tous les droits qu'ils consacrent que l'ordre européen se fonde et se maintient. Aucune puissance ne peut s'en affranchir sans en affranchir en même temps les autres. »

Dans ce cas spécial un pacte a pu être violé parce que, parmi les Grandes Puissances qui l'avaient signé, trois étaient d'accord et les deux autres divisées entre elles. Mais il est naturellement encore plus facile d'enfreindre une convention lorsque tous les forts s'y résolvent et que les faibles seuls défendent le droit. Pareille situation se présente assez rarement, il est vrai, car presque toujours des rivalités empêchent les grands Etats de marcher ensemble. Tout de même, en 1831, nous assistons à un spectacle de ce genre. La Belgique s'étant détachée de la Hollande par la révolution, les cinq Puissances règlent le statut futur du pays par un traité de dix-huit articles qu'elles signent avec la nation belge, représentée par le Congrès

---

[1]) Strupp, I, 129.

national de Bruxelles. Mais à peine le pays s'est-il constitué en monarchie sous Léopold de Saxe-Cobourg, que la Hollande l'envahit brusquement et fait une dernière tentative de le reprendre par les armes. Immédiatement et sans consulter ses alliés la France court au-devant de l'agresseur et le force à la retraite. Par ce fait d'armes libérateur Louis-Philippe acquiert une grande popularité en Belgique dont il apparaît dès lors comme le protecteur naturel. L'Angleterre ne tarde pas à en prendre ombrage et, craignant de voir le nouvel Etat devenir un pays vassal de la France, prend la résolution de diminuer les territoires consentis aux Belges. Elle gagne facilement à son projet les trois monarchies absolues du Nord, très peu favorables à un peuple révolté contre la dynastie que lui a donnée le traité de Vienne. Elle sait aussi gagner la France par différentes concessions. Et voici les cinq Puissances qui désavouent leur ancienne convention et lui substituent un traité de vingt-quatre articles qui est beaucoup moins avantageux pour la Belgique, lui reprend une partie du Luxembourg et laisse Maestricht à la Hollande. Le faible pays qui ne peut exister sans l'autorisation des grandes cours d'Europe est incapable de résister. Il accepte. Pour la forme, c'est un traité qu'on signe avec lui, en réalité, c'est une loi qu'on lui impose.

Citons encore une autre action mémorable par laquelle les cinq Puissances méconnaissent, non cette fois le caractère obligatoire du traité, mais la liberté de décision immanente au pacte et sans laquelle il ne saurait être imaginé. En 1839, lors du conflit de la Porte avec le pacha rebelle d'Egypte, Méhémet-Ali, les cinq gouvernements désirent régler par une intervention commune la lutte qui éveille entre eux des rivalités dangereuses. Pour ce motif ils font savoir au sultan qu'il doit s'abstenir de toute négociation et de tout arrangement direct avec son adversaire : « Les ambassadeurs soussignés, conformément aux instructions reçues de leurs gouvernements respectifs, ont l'honneur d'informer la Sublime Porte que l'accord entre les cinq grandes Puissances sur la question d'Orient est assuré et qu'ils sont chargés d'engager la Sublime Porte à s'abstenir de toute délibération définitive sans leur concours et à attendre l'effet de l'intérêt qu'elles lui portent. » C'est dénier à la Turquie la libre faculté de conclure. Les Puissances ne reconnaîtront pas un acte, passé entre les deux adversaires, comme un traité valable. Elles élèvent la pré-

tention d'agir au nom de la Porte en vertu d'un mandat qu'elles se donnent elles-mêmes. C'est une mesure qui correspond à une mise sous tutelle.

Nous avons dit qu'un traité signé par plusieurs Etats porte en lui une garantie collective. Car il faut admettre que si l'une des parties l'enfreint, les autres l'obligeront à réparer son acte illégal. C'est là une garantie de fait, une garantie politique. Mais il arrive qu'elle prenne la forme d'une véritable obligation, prescrite aux signataires par une clause spéciale. Alors, en cas de violation, chacun des participants a le devoir strict de jeter son autorité, sa force même dans la balance pour obtenir le redressement du tort fait à l'un des contractants.

Quelques exemples : Les traités de 1839, conclus entre les Puissances d'une part, la Belgique et les Pays-Bas de l'autre, sont placés sous la garantie des cinq grandes cours d'Europe. Dans la Paix de Paris du 30 mars 1856, les Puissances et la Sardaigne « s'engagent, chacune de son côté, à respecter l'indépendance et l'intégrité territoriale de l'Empire Ottoman ; elles garantissent en commun la stricte observation de cet engagement, et considéreront, en conséquence, tout acte de nature à y porter atteinte comme une question d'intérêt général »[5]). Et un traité du 15 avril signé par l'Autriche, la France et la Grande-Bretagne ajoute : « Les Hautes Parties Contractantes garantissent conjointement et séparément l'indépendance et l'intégrité de l'Empire Ottoman, consignées dans le traité conclu à Paris le 30 mars 1856. Toute infraction aux stipulations dudit traité sera considérée par les Puissances signataires du présent traité comme un casus belli. Elles s'entendront avec la Sublime Porte pour les mesures qui seront devenues nécessaires et régleront entre elles, sans délai, l'emploi à faire de leurs forces militaires et navales »[6]).

Quand une convention est garantie, les Etats signataires s'efforceront tout naturellement d'éviter les conflits qui en pourraient naître ou de régler du moins leurs controverses par la voie d'amiable composition. Voici pourquoi la clause de la médiation se trouve introduite dans la Paix de Paris. « S'il survenait, entre la

---

[5]) Article 7. Strupp, I, 187.

[6]) Strupp, I, 186.

Sublime Porte et l'une ou plusieurs des autres Puissances signataires, un dissentiment qui menaçât le maintien de leurs relations, la Sublime Porte et chacune de ces Puissances, avant de recourir à l'emploi de la force, mettront les autres Parties Contractantes en mesure de prévenir cette extrémité par leur action médiatrice »[7]).

A cette époque où les lois constitutionnelles sont en pleine transformation dans les pays d'Europe, il est utile de rappeler une ancienne vérité, c'est que les conventions internationales lient les Etats sans égard à leurs changements de régime. Il est clair que la parole donnée n'oblige pas seulement les gouvernants, qui sont des figures passagères, mais l'Etat comme personne morale. Le Congrès de Londres, qui se réunit en 1830 pour régler la question belge, affirme « comme un principe d'ordre supérieur, que les traités ne perdent pas leur puissance, quels que soient les changements qui interviennent dans l'organisation intérieure des peuples »[8]). Et Napoléon III, le jour où le Sénat vient le proclamer empereur, se déclare solidaire de tous les gouvernements antérieurs de la France et promet de respecter les traités signés par eux.

Enfin, pour compléter la doctrine du caractère obligatoire des traités, notons un acte qui fait entrer un Etat par un seul trait de plume dans tout un système de conventions. Les six cours européennes, signataires de la Paix de Paris « déclarent la Sublime Porte admise à participer aux avantages du droit public et du concert européen »[9]). En vertu de cette décision la Turquie se trouve associée à toutes les lois coutumières qui se sont établies par convention tacite entre les six Etats.

II. La liberté des Etats

A. *Le Directoire européen*

Les peuples du continent, opprimés par Napoléon, se soulèvent et déroulent la bannière de la liberté. Ils triomphent, ils brisent le joug du conquérant. Mais une fois l'ennemi terrassé, ils ne poussent

---

[7]) Article 8. Strupp, I, 188.
[8]) Dupuis, *Equilibre, op. cit.*, p. 218.
[9]) Article 7. Strupp, I, 187.

pas leur victoire jusqu'à fonder eux-mêmes le nouveau statut de l'Europe. Cette tâche est entreprise par les rois seuls. Spectacle singulier, il faut le dire. Voici les peuples qui ont lutté comme alliés de leurs princes, tant qu'il s'agissait d'un intérêt commun, de la libération du territoire. Mais une fois les monarques restaurés dans leurs anciennes limites, les peuples ont achevé leur rôle. Ils ont joué avec force et enthousiasme sur la scène guerrière, ils n'agissent plus sur le théâtre diplomatique.

Les peuples ne peuvent se faire entendre à Vienne, pour la bonne raison qu'ils ne sont pas représentés par des gouvernements responsables, à base parlementaire et par conséquent élective. Nous touchons ici à une première contradiction frappante. Après la victoire les princes ne peuvent se résoudre à l'octroi de constitutions libres, mesure qui devrait pourtant s'imposer à une époque où les citoyens ont pris la généreuse initiative de la libération nationale et où l'idée de la souveraineté populaire, dogme de 1789, s'est répandue triomphalement à travers l'Europe.

Autre contradiction saisissante : Les peuples ont lutté pour leur indépendance, pour leur droit de disposer d'eux-mêmes. Ils ont vaincu sous cet étendard. Or les princes, remis en possession de leur ancien pouvoir par le sang et l'héroïsme de leurs sujets, se partagent l'Europe sans tenir compte du principe des nationalités [10]). Ils font même tous leurs efforts pour combattre ce principe auquel ils doivent la victoire. Agrandir leurs domaines et, dans une certaine mesure, rétablir les dynasties légitimes, ce sont là les seules fins qu'ils poursuivent à Vienne.

Cette politique des rois est dangereuse. Elle lutte contre le courant de l'histoire. Résistance vaine. Les nouvelles doctrines ne peuvent plus être rayées de la conscience des hommes. Le brasier géant que la France de 1789 alluma sur les monts d'Europe, ne s'éteindra plus. Ses flammes ne brilleront pas toujours avec le même éclat, mais elles ne cesseront de couver sous la cendre, prêtes à éclater un jour [11]). Conflit malheureux. Pour créer une œuvre har-

---

[10]) Principe « qui dit tout et ne dit rien, mais qui remplit actuellement le monde ». Metternich, *Mémoires,* vol. VII, p. 378.

[11]) Cette communion des peuples dans un même idéal politique est accompagnée par d'autres courants d'idées paneuropéens qui opèrent des rapprochements multiples. Stern, *op. cit.,* vol. I, p. 2 et suiv.

monieuse et saine, les diplomates de 1815 devraient écouter la voix des peuples. Mais ils l'étouffent. Ils creusent ainsi un abîme entre les rois et les nations. Ce sera une nouvelle guerre. Les princes voudront extirper les doctrines de la Révolution. Ils n'y réussiront pas. Car ces doctrines sont plus fortes que les baïonnettes. Elles portent en elles une puissance irrésistible : la vérité.

a). — § 75
La Tétrarchie. La Pentarchie

Les quatre grandes cours voient le péril. Pour le conjurer, elles se liguent à nouveau. A l'alliance contre Napoléon succède une alliance contre les peuples, en d'autres termes, une alliance contre la doctrine d'un droit des nations à se former librement en Etats et à se gouverner elles-mêmes. Cette ligue doit tout d'abord être dirigée contre le foyer primitif de la doctrine subversive, contre la France [12]). Voilà pourquoi les quatre grands monarques, le jour même de la seconde Paix de Paris, signent un pacte pour contenir ce pays dangereux. Mais lorsque le dogme de la liberté commence à ébranler l'Europe entière,lorsque partout des flammes jaillissent des profondeurs du sol, lorsque l'édifice de 1815 et la monarchie absolue se mettent à trembler sous l'action de secousses volcaniques toujours plus puissantes et plus étendues, il s'agit de s'armer contre tous les peuples. Dès lors ce n'est plus l'antagonisme entre l'Europe et la France, mais entre les rois et leurs sujets. « Il s'agit de préserver l'autorité du naufrage, en sauvant les peuples de leurs propres égarements » [13]). Il n'y a donc plus de raison d'exclure Louis XVIII de l'alliance. Aussi les quatre monarques élargissent-ils le cadre de leur ligue et l'invitent-ils à lui accéder. Au Congrès d'Aix-la-Chapelle, en 1818, la Tétrarchie se transforme en Pentarchie. « La France, associée aux autres puissances par la restauration du pouvoir monarchique, légitime et constitutionnel, s'engage à concourir désormais au maintien et à l'affermissement d'un système qui a donné la paix à l'Europe et qui seul peut en assurer la durée » [14]).

---

[12]) Protocole du 12 mai 1815. Dupuis, *Equilibre, op. cit.*, p. 150.
[13]) Friedrich von Gentz.
[14]) Protocole d'Aix-la-Chapelle, 15 nov. 1818. Strupp, I, 164, ann. 1.

Voici donc les adversaires nettement groupés dans l'arène. Une lutte fanatique va s'engager. D'une part le statut de Vienne et la royauté légitime, d'autre part le principe des nationalités et la souveraineté du peuple, voici les enjeux [15]). Friedrich von Gentz, dans un mémoire de 1818, a bien caractérisé la situation et la politique des cinq Puissances : « L'intérieur de tous les pays européens, sans en excepter aucun, est travaillé par une fièvre ardente, compagne ou avant-coureur des convulsions les plus violentes que le monde civilisé ait éprouvées depuis la chute de l'Empire romain. C'est la lutte, c'est la guerre à mort entre les anciens et les nouveaux principes, entre l'ancien et le nouvel ordre social. Par une fatalité pour ainsi dire inévitable, la réaction de 1813, qui a suspendu, mais non terminé le mouvement révolutionnaire en France, l'a réveillé dans les autres Etats. Tous les éléments sont en fermentation, tous les pouvoirs sont menacés de perdre leur équilibre; les institutions les plus solides sont ébranlées dans leurs fondements, comme les édifices d'une ville attaquée par les premières secousses d'un tremblement de terre qui dans peu d'instants va tout détruire. — L'union intime des princes, « calme et constante dans son action », est le contre-poids du mouvement désordonné que tant d'esprits turbulents, sortis de leur sphère, voudraient imprimer aux affaires humaines; le noyau des forces organisées que présente cette union est la digue que la Providence paraît avoir élevée elle-même pour conserver l'ancien ordre de la société, ou pour en ralentir et en adoucir au moins les changements devenus indispensables » [16]).

Pour garantir les frontières du traité de Vienne et les trônes absolus, les Grandes Puissances continentales ne reculeront pas devant une politique d'intervention : Elles ne veulent pas borner leur action à combattre les rébellions des sujets contre leurs princes [17]), elles sont résolues à détruire même de nouveaux Etats qui se seraient constitués sur les ruines d'un ancien royaume. Un exemple : Voici les colonies sud-américaines de l'Espagne et du Portugal qui se sont détachées de la mère-patrie et se sont donné un gouverenement régulier et stable. Les pays alliés, à l'exception de

[15]) Seignobos, *op. cit., chap.* XXV; De Viel Castel, *op. cit.,* vol. VII, chap. 43, 44; Ollivier, *op. cit.,* vol. I, 1895, chap. 3.

[16]) Papiers de Metternich, vol. III, no 303, p. 164 et suiv.

[17]) Dépêche circulaire de Metternich, 1821. Strupp, I, 166.

l'Angleterre, dont le commerce ne peut que profiter de cette émancipation, prétendent les ramener à l'obéissance et les plier à nouveau sous le joug héréditaire et légitime. Chateaubriand, ministre des Affaires étrangères en 1823, propose de faire régler la question par un Congrès des Puissances et d'organiser une expédition contre les pays rebelles. Ce projet, nous le verrons plus tard, se brise contre le veto du président Monroë.

Mais les princes alliés vont encore plus loin. En différentes occasions ils refusent même de reconnaître les libertés spontanément concédées par les souverains à leurs peuples. En un mot, ils imposent l'absolutisme aux rois eux-mêmes. « Les monarques, dit une circulaire du Congrès de Vérone, aiment à croire que partout ils trouveront dans ceux qui sont appelés à exercer, sous quelque forme que ce soit, l'autorité suprême, de véritables alliés, ne respectant pas moins l'esprit que la lettre et les stipulations positives des actes qui forment aujourd'hui la base du système européen » [18]). Ainsi, en 1815, Metternich extorque la promesse au roi bourbon des deux Siciles de ne pas donner de constitution à ses sujets sans l'assentiment de l'Autriche. En 1819, il fait jurer au roi de Prusse, non seulement de renoncer à son projet de constitution représentative, réforme qu'il a promise à ses sujets, mais encore de collaborer de son mieux à l'abolition du parlementarisme dans toute l'Allemagne. Enfin, en 1824, le ministre autrichien force la Diète allemande à interdire formellement aux souverains confédérés l'abandon de leurs privilèges essentiels en faveur de leurs sujets.

Considérons les voies de fait. Les Puissances continentales tentent plusieurs fois avec succès de ployer les peuples récalcitrants sous les principes qu'elles décrètent. Au Congrès de Troppau et de Laibach, en 1820 et en 1821, la Russie, la Prusse et l'Autriche décident une intervention armée à Naples et en Sardaigne, afin d'y restaurer la monarchie absolue et d'y détruire la constitution représentative imposée par le peuple. « Les puissances alliées s'engagent à refuser leur reconnaissance aux changements consommés par des voies illégales. Lorsque des Etats où de pareils changements se seront ainsi effectués feront craindre à d'autres pays un danger imminent par leur proximité, et lorsque les puissances pourront

---

[18]) Debidour, I, 191.

exercer à leur égard une action efficace et bienfaisante, elles emploieront pour les ramener au sein de l'alliance, premièrement des démarches amicales, en second lieu une force coercitive si l'emploi de cette force devenait indispensable »[19]). L'Autriche exécute la sentence, elle envoie des troupes dans les deux pays. Autre exemple : En vertu des résolutions prises en 1822, au Congrès de Vérone, par les quatre Puissances continentales, la France accomplit une tâche similaire en Espagne[20]). Cette politique rayonne jusqu'en Orient. En 1840, l'Angleterre et les quatre Monarchies de l'Est règlent d'autorité le conflit né de l'insurrection de l'Egypte contre la Porte et constituent le pays en principauté vassale[21]).

C'est ainsi que se déroule, en lignes toujours plus précises, un tableau saisissant. Une autorité souveraine s'élève au-dessus des Etats. Pour la première fois, depuis les temps de Rome, il existe un pouvoir européen. Ce que les empereurs et les papes du moyen âge tentèrent en vain, les grands princes le réalisent à l'époque de la Restauration. Il est vrai qu'ils ne gouvernent ni ne légifèrent. Mais ils pratiquent une juridiction. Ils statuent sur les frontières des pays et sur la légitimité des rois. C'est une préture territoriale et constitutionnelle.

Or, si l'Europe est soumise à une autorité suprême, elle se transforme en un Empire. Si les grands rois s'arrogent un pouvoir sur les faibles dynastes et les réduisent à l'obéissance, l'Europe devient un Etat unitaire de forme aristocratique[22]).

[19]) Déclaration des trois Puissances au Congrès de Troppau. De Viel-Castel, *op. cit.*, vol. IX, chap. LXI, p. 228 et suiv.; cf. la circulaire de Metternich expédiée après le congrès de Laibach, en 1821. Strupp, I, 166, ann. 1.

[20]) L'Angleterre désapprouve cette politique. Mémoire adressé par Lord Castlereagh aux trois Cours de l'Est : « On nous trouvera à notre place chaque fois que des dangers réels menaceront le système de l'Europe; mais l'Angleterre ne peut pas agir et n'agira jamais d'après un principe de pure précaution contre des dangers possibles. » Dupuis, *Equilibre, op. cit.*, p. 167-8. Dépêche de Castlereagh de 1821. Strupp, I, 166; Dupuis, *op. cit.*, p. 175. Sur l'attitude de la France, voir *ibidem*, p. 177.

[21]) Dupuis, *Equilibre, op. cit.*, p. 231 et suiv.; Perret, *Die Stellung Aegyptens während des Tripoliskrieges.* Jahrbuch des Völkerrechts, I, 650 et suiv.; Strupp, I, 225.

[22]) Dépêche circulaire de Castlereagh en 1821. Dupuis, *Equilibre, op. cit.*, p. 175 : Les traités existants ne permettent pas aux Puissances de

Notons une conséquence remarquable de ce régime. L'autorité qu'il établit entraîne la paix du monde. Du moment que les cinq cours, constituées en aréopage, rendent la justice au monde et assurent l'observation de leurs sentences par une contrainte irrésistible, l'ordre est fermement établi. Une guerre civile vient-elle à s'allumer, l'alliance l'étouffe et restaure l'autorité légitime. Des pays ennemis veulent-ils saisir les armes, les Puissances interviennent et garantissent l'état de possession qui est solennellement reconnu par les traités. L'Europe est en chaînes, elle est donc en repos.

b). — § 76

La Sainte-Alliance

Embrassant d'un coup d'œil la tâche qu'ils s'imposent, considérant qu'ils protègent les dynasties légitimes instituées par Dieu et qu'ils accordent aux hommes les bienfaits de la paix [23]), les princes alliés ne tardent pas à se croire investis d'une mission divine [24]). Ils sont élus pour réaliser sur terre un dessein éternel. Ils ont un office sacré. Ils sont les instruments du Très-Haut. Ce n'est autre chose que la pensée médiévale du Saint-Empire qui s'éveille sous une forme nouvelle.

Cette transfiguration de l'idée politique en une idée religieuse trouve son expression dans la Sainte-Alliance. Le document, rédigé par Alexandre Ier dans un élan de mysticisme [25]), signé les 14-26 septembre 1815 par les trois monarques de l'Est et plus tard par beau-

---

s'arroger de pareils pouvoirs, et de nouveaux traités ne pourraient les leur attribuer sans leur conférer une suprématie incompatible avec les droits des autres et sans introduire en Europe un système fédératif oppresseur et inefficace.

[23]) Mémoire d'Alexandre Ier adressé à Pitt, en 1804. Muir, *Nationalisme et internationalisme,* 1918, p. 209.

[24]) La doctrine est développée dans le sermon d'Ogier à Münster, lors du Congrès de Westphalie. Hill, *A history of diplomacy in the international development of Europe,* 1906, II, 606, ann. 1.

[25]) Sous l'influence de Mme de Krüdener. De Viel-Castel, *op. cit.,* vol. IV, chap. XXI, p. 114-116; Sorel, *Le traité de Paris du 20 novembre 1815, 1873,* p. 132-135; Mühlenbeck, *Etude sur les origines de la Sainte-Alliance,* 1887.

coup d'autres princes [26]), est dominé par la conception que Dieu a donné la victoire aux peuples opprimés contre le tyran du monde. En d'autres termes, Dieu a sauvé les anciennes dynasties. C'est croire en même temps que les rois vainqueurs sont des maîtres institués par la volonté divine, qu'ils ont reçu leur couronne des mains de la Providence. Or, ce noble titre leur impose une double obligation : Ils veilleront sur les peuples comme sur un gage qui leur est confié; ensuite, guidés par l'amour chrétien, ils se prêteront une entr'aide fidèle. Leur règne sera donc paternel envers les sujets et fraternel envers les alliés. C'est ainsi que non seulement la victoire sur les armes françaises, mais encore deux grandes lois du nouveau statut européen, la royauté légitime et l'alliance qui la garantit, apparaissent dans une lumière surnaturelle. C'est la transposition d'un monde dans une sphère supérieure. La politique est transfigurée par la foi. Ou encore, pour employer une autre image, la Sainte-Alliance est la projection de la diplomatie de 1815 dans le miroir de la religion.

Voici le texte abrégé : Les princes alliés, « ne s'envisageant eux-mêmes que comme délégués par la Providence pour gouverner des branches d'une même famille », déclarent solennellement, « que le présent acte n'a pour objet que de manifester à la face de l'univers leur détermination inébranlable, de ne prendre pour règle de leur conduite, soit dans l'administration de leurs Etats respectifs, soit dans leurs relations politiques avec tout autre gouvernement, que les préceptes de cette religion sainte, préceptes de justice, de charité et de paix qui, loin d'être uniquement applicables à la vie privée, doivent au contraire — idée remarquable! — influer directement sur les résolutions des princes, et guider toutes leurs démarches, comme étant le seul moyen de consolider les institutions humaines et de remédier à leurs imperfections ». En conséquence et « conformément aux paroles des Saintes-Ecritures, qui ordonnent à tous les hommes de se regarder comme frères, les monarques contractants demeureront unis par les liens d'une fraternité véritable et indissoluble et, se considérant comme compatriotes, ils se prêteront en toute occasion et en tout lieu assistance, aide et secours » [27]).

---

[26]) Non par le prince-régent d'Angleterre. Cf. de Viel-Castel, *op. cit.*, vol. IV, chap. XXI, p. 116-117.

[27]) Cf. le Protocole d'Aix-la-Chapelle.

Le rétablissement des trônes et des frontières selon le dogme de la légitimité, la consolidation de l'édifice par une ligue de rois et l'idéalisation de cette diplomatie par un vêtement métaphysique, voici quelle a été l'œuvre de la Restauration européenne. Les vagues furieuses de la Révolution, après s'être brisées contre la falaise, devaient faire retour et se calmer avant de se lancer à un nouvel assaut. Car c'est un phénomène souvent observé dans l'histoire qu'un bouleversement total est suivi d'une réaction. Or, comme le mouvement révolutionnaire avait été gigantesque, il était naturel que le contre-coup fût assez durable. La Restauration s'implanta donc pour une assez longue période. Tout de même, ses racines n'étaient pas solides. Un jour, elle devait être brisée par l'ouragan de l'histoire. Car, il faut bien le reconnaître, la Restauration n'avait qu'une tâche limitée. Elle devait, pour un temps, arrêter le torrent de la Révolution et le diriger dans une voie régulière. Une fois cette œuvre accomplie, son rôle était achevé. Il lui fallait céder le pas à un principe supérieur.

B. — *Le mouvement d'émancipation*

La forteresse de la Pentarchie et de la Sainte-Alliance va subir des assauts redoutables. Une brèche après l'autre déchirera ses murs.

Une croisade des peuples monte à l'attaque du donjon seigneurial. Plusieurs nations bouleversent les frontières et les trônes qu'a édifiés le Congrès de Vienne. Entre 1810 et 1825, les colonies américaines de l'Espagne et du Portugal se détachent de la mère-patrie et fondent des Etats indépendants, la Colombie, le Pérou, la Plata, l'Uruguay, le Chili, la Bolivie, le Mexique, le Brésil. Le peuple grec soulève le drapeau de la revolte et s'affranchit en 1829 de la domination turque. Les Belges, en 1830, déchirent le lien qui les rattache au royaume de Hollande. C'est partout le principe des nationalités qui s'affirme et déploie sa puissance génératrice. Les peuples traduisent leur individualité spirituelle par la fondation de sociétés politiques indépendantes.

Mais ils n'auraient pas réussi à conquérir la liberté par leur propre force. Aide inattendue et précieuse : Ils trouvent des alliés dans le camp même des cinq Puissances qui se sont liguées pour garantir l'ancien régime.

a). — § 77

L'affranchissement des colonies espagnoles et portugaises d'Amérique

Le premier mouvement de libération a lieu dans les colonies de l'Espagne et du Portugal situées dans le centre et le sud de l'Amérique. L'Angleterre prend résolument leur parti. Elle a de bonnes raisons pour le faire. En effet, son commerce pourra se développer beaucoup plus librement avec des pays autonomes qui ne subiront plus les restrictions économiques imposées par une puissance européenne dans son intérêt bien entendu. Aussi le gouvernement de Londres, malgré son affiliation à la Pentarchie, reconnaît-il les Etats nouveaux, qui se sont formés au delà des mers. Il justifie son attitude par un argument tout à fait solide. Les membres de la famille internationale, pense-t-il, ont toute liberté de nouer des rapports avec un nouvel Etat, même issu de la révolution et du démembrement d'un royaume, à condition qu'il prouve sa vitalité en maintenant son indépendance et en exerçant un pouvoir stable et régulier. « To consider the government de facto as the legitimate government »[28]). Prendre contact dans ces circonstances n'est pas violer le titre de l'ancien possesseur, qui, avec le pouvoir de se faire obéir, en a perdu le droit. Vouloir, au contraire, détruire pareil gouvernement qui vient de naître, serait une ingérence illégitime. Voici donc l'Angleterre qui renie le programme de la Quintuple Alliance et condamne résolument l'intervention autoritaire. Canning affirme cette règle de conduite dans sa célèbre dépêche du 28 janvier 1823. « We disclaim for ourselves and deny for other powers the right of requiring any changes in the internal institutions of independent states, with the menace of hostile attack in case of refusal »[29]). Quelques mois plus tard, le 2 décembre, la politique anglaise est corroborée par la fameuse déclaration du président Monroë[30]). Ce manifeste, qui a été l'objet de bien des attaques, contient du moins une vérité indiscutable, c'est la maxime que l'intervention autoritaire est en contradiction avec le droit des gens : Les Etats-Unis condamnent toute ingérence

---

[28]) Passage de la doctrine de Monroë.

[29]) Strupp, I, 166; Debidour, I, 201, 204.

[30]) Dupuis, *Le droit des gens, op. cit.,* chap. IX.

de l'Europe dans les affaires des colonies américaines qui ont su conquérir leur liberté. « With the existing colonies or dependencies of any European power we have not interfered and shall not interfere. But with the governments who have declared their independence and maintained it, and whose independence we have, on great consideration and on just principles, acknowledged, we could not view any interposition for the purpose of oppressing them, or controlling in any other manner their destiny, by any European power in any or other light than as the manifestation of any unfriendly disposition toward the United States. » Aussi les Etats-Unis sont-ils bien résolus de secourir les républiques de leur continent qui subiraient pareille menace. Ils ne commettront pas, de ce fait, une intervention à leur tour, ils exerceront tout simplement une légitime défense, non pour leur propre compte, mais, ce qui est parfaitement licite [31]), en faveur de tiers injustement attaqués.

En fin de compte, l'indépendance des colonies reste sauve. C'est une victoire de la justice. Mais c'est aussi le signe d'un revirement qui s'accomplit dans la politique traditionnelle de la Pentarchie. Un allié se perd. L'un des cinq donjons s'écroule. L'Angleterre abandonne le système.

b). — § 78.

La libération de la Grèce

Dans la question grecque [32]) ce n'est plus l'Angleterre seule qui prend parti contre le régime traditionnel et brise une lance pour la liberté. Elle marche de front, cette fois, avec la France et la Russie. L'Empereur Alexandre, tout en signant la circulaire de Vérone, qui condamne le soulèvement révolutionnaire des Hellènes, autorise et encourage dans ses propres Etats les agissements de l'Hétairie, vaste ligue qui fomente l'insurrection et prépare l'affranchissement de la Grèce. Il tolère même des armements sur son territoire et promet ouvertement son intervention armée pour le jour de la révolte. Aux yeux d'Alexandre, l'affaiblissement de la Turquie

---

[31]) Le Fur, *Guerre juste et juste paix.* Revue gén. de droit internat. publ., 1919, p. 74.

[32]) Strupp, *La situation internationale de la Grèce,* 1821-1917. Recueil de documents, 1917.

passe avant toute autre considération et son successeur, Nicolas Ier, partagera cet avis. La France agit pour une autre raison. Elle vole au secours des Hellènes dans un mouvement d'idéalisme. Le souvenir de la Grèce antique, la solidarité chrétienne et la cause de la liberté emportent la nation dans un élan généreux. Elle cède au grand mouvement philhellène qui s'est emparé de l'Europe et qui a trouvé des prophètes illustres, tels que Chateaubriand et lord Byron. L'Angleterre, à son tour, se met résolument de la partie, mais pour un motif plus opportuniste. La libération des Hellènes lui semblant inévitable et résulter de la nature des choses, elle veut en profiter dans la mesure du possible. Il ne faut donc pas qu'elle se laisse devancer par d'autres Puissances. Il serait fatal que la Grèce, en cas de victoire, se crût uniquement redevable du succès à un pays rival, tel que la France. Le roi Bourbon ne tarderait pas à tirer parti de son crédit. Il négocierait un emprunt avec les Grecs, ou leur donnerait pour monarque un prince de sa famille. D'autre part, l'Angleterre craint l'intervention du czar qui n'a qu'un seul désir, le démembrement de l'Empire turc, solution toujours combattue par la diplomatie de Londres. Pour éviter ces redoutables écueils, le gouvernement britannique agit avec la plus grande célérité. Dès le commencement de la guerre, il reconnaît le blocus établi par les insurgés sur divers points du littoral grec et turc, et traite par conséquent le peuple rebelle en partie belligérante. Il va plus loin. Dès 1824, et avant tous les autres cabinets européens, il entre en rapports diplomatiques avec les chefs des insurgés. En 1825, le commodore Hamilton arrête d'autorité les troupes égyptiennes devant Nauplie, les menace d'une intervention britannique et les oblige à rebrousser chemin. Cette action énergique entraîne les autres Puissances. La même année, l'Angleterre, l'Autriche, la France et la Prusse, au lieu d'étouffer la révolution des Hellènes, ainsi que le voudrait le programme de la Pentarchie et de la Sainte-Alliance, offrent leur médiation à la Sublime Porte. En 1827, une triple alliance est conclue entre l'Angleterre, la France et la Russie. Elle se propose d'assurer une liberté relative à la Grèce, d'en faire un Etat doté d'une administration autonome, mais vassal et tributaire de la Porte. Pour atteindre ce but, elle compte imposer par la force un armistice, au moins maritime, aux deux parties belligérantes. Fait curieux, cette mesure coercitive n'apparaît point aux trois cours comme une agression vis-à-vis

de la Porte; c'est qu'elles se considèrent comme une autorité supérieure qui a plein pouvoir de régler les affaires d'Orient. Les manifestations auxquelles se livrent bientôt les flottes alliées aboutissent à la rencontre de Navarin et à l'anéantissement de la flotte turco-égyptienne. Les troupes du czar envahissent la Turquie et bientôt le sultan est obligé d'accepter les conditions que lui dictent les trois Puissances. La paix d'Andrinople, en 1829, et la conférence de Londres, en 1830, accordent une liberté complète à la Grèce et en font une monarchie indépendante sous le prince Othon de Bavière.

Retenons le spectacle frappant qui vient de se dérouler à nos yeux : Voici trois membres de la Pentarchie qui prêtent la main au soulèvement d'un peuple contre son ancienne dynastie et qui démembrent un Empire européen, consacré par une existence de plusieurs siècles. On peut répondre que la ligue de 1815 a un caractère chrétien et n'est pas destinée à la sauvegarde d'une royauté musulmane. Mais il reste tout de même le fait notable que les trois cours ont combattu avec la diplomatie et les armes pour faire triompher la cause de la nationalité.

c. — § 79.

La séparation de la Belgique et de la Hollande

Nous avons déjà parlé de la révolution belge. Etant brusquement mise en présence d'un soulèvement couronné de succès, la Pentarchie ne réussit pas à coordonner ses forces pour réprimer le mouvement. Les opinions des cinq cours sont trop dissemblables pour permettre une action commune en faveur d'une royauté, ne disons pas légitime, mais décrétée par le Congrès de Vienne. La France de Juillet, qui vient de renverser une dynastie, témoigne une chaleureuse sympathie à la cause des Belges. L'Angleterre à son tour, pays libre qui naguère s'est affranchie des Stuarts et a donné la couronne d'Angleterre à Guillaume d'Orange, un monarque de son choix, ne peut, en bonne conscience, lutter contre l'affranchissement de la Belgique. Elle ne pose qu'une seule condition : c'est que le bouleversement ne profite pas à la France. Les trois cours du Nord sont orientées dans un autre sens, elles prennent moralement le parti du roi de Hollande. Mais l'Autriche est absorbée par les événements

d'Italie, la Russie est paralysée par l'insurrection polonaise, la Prusse enfin n'ose agir seule [33]).

En automne 1830 s'ouvre la conférence de Londres. Elle entre en négociations avec la Hollande et simultanément avec la Belgique, pays qu'elle ne considère donc pas comme province révoltée, mais comme partie belligérante. Les Puissances décident un nouveau statut qu'elles imposent aux Belges par une sentence autoritaire, aux Hollandais par la force des armes. Les traités de 1831 et de 1839 établissent l'indépendance et la neutralité de la Belgique sous la garantie des cinq cours alliées [34]).

Cette attitude des Puissances est un nouveau coup porté aux principes de 1815. Les trois monarques absolus le sentent bien. Notons qu'en décembre 1830 ils ont comme un soubresaut de révolte contre la politique à laquelle ils ont participé. Ils s'allient et s'arment à ce moment pour secourir le roi de Hollande. Une circulaire diplomatique affirme à nouveau leur droit de faire la police de l'Europe et d'étouffer en tout pays l'ennemi commun, la révolution [35]). La France riposte. Ainsi que Monroë et Canning en 1823, le comte Molé, ministre français des Affaires étrangères, se prononce catégoriquement contre la politique d'intervention et affirme son droit de défendre la Belgique menacée. Il déclare au baron de Werther, ambassadeur de Frédéric-Guillaume, que si les troupes prussiennes devaient pénétrer dans le nouvel Etat, l'armée française y entrerait de même, sans tarder. Quand on lui demande, de quel droit, il répond que c'est au nom du principe qui défend l'intervention. Seulement il dénature quelque peu ce principe Car au lieu de l'interpréter dans un sens idéal, il le met au service de son propre pays. Ce principe, dit-il, autorise la France à empêcher les autres Etats de dominer, à son préjudice, dans les contrées qui l'avoisinent et d'en bannir son influence [36]) Cette doctrine est résolument appliquée lorsqu'en août 1831 le roi de Hollande envahit la Belgique. Louis-Philippe jette une armée au-devant de l'agresseur et le repousse hors des frontières.

---

[33]) Lavisse-Rambaud, *op. cit.*, vol. X, p. 360.

[34]) Nys, *Notes sur la neutralité.* Revue de droit internat. et de lég. comp., 1900, p. 606 et suiv.

[35]) Debidour, I, 287.

[36]) Debidour, I, 281.

d). — § 80
Le soulèvement national de 1848

Nous avons suivi les mouvements de libération dans les colonies espagnoles et portugaises du Nouveau-Monde, en Grèce et en Belgique. Mais ce ne sont là que des mouvements épars. Il est une date mémorable où presque tous les pays d'Europe se réveillent et, d'un élan compact et formidable, se précipitent à la conquête de leur liberté nationale. L'idée que les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes a été réprimée tant bien que mal par la Pentarchie et la Sainte-Alliance. Or, voici qu'en 1848 cette croyance, débordante et enthousiaste, rompt toutes les digues et se jette à travers l'Europe comme une mer tumultueuse. Les pays d'Allemagne entrent en révolution. Une assemblée nationale se réunit à Francfort et prépare une constitution fédérale. Cependant le mouvement germanique, une fois déchaîné, franchit les bornes des aspirations légitimes. Il va jusqu'à l'idéologie. Les Allemands revendiquent le Slesvig, région qui est incorporée à la monarchie danoise depuis 1720 et dont la population est en grande majorité scandinave. Le litige est apaisé pour un temps par la conférence de Londres en 1850. Les Allemands jettent aussi les yeux sur l'Alsace et la Lorraine qu'ils considèrent comme pays germaniques. Ils commettent l'erreur de ne s'attacher qu'à un symptôme isolé, la langue [37]), et d'ignorer le vœu des populations si fermement établi depuis la Révolution et les guerres napoléoniennes. L'Empire des Habsbourg, lui aussi, est atteint de secousses violentes: Les Tchèques, les Italiens du Nord, les Hongrois se soulèvent. La Sicile se détache de Naples, Rome se constitue en république. Enfin des mouvements semblables, quoique plus modérés, se dessinent dans la plupart des autres pays. La lutte s'engage, brève, mais grande par l'enjeu et les passions qu'elle déchaîne. Elle est marquée par des interventions étrangères, ainsi par le secours que la Russie apporte à l'Autriche lors de la révolte hongroise [38]). Quel est le résultat de

---

[37]) Sur la théorie de la langue, élément constitutif de la nation, théorie qui est déjà défendue par Henri IV, Sully, Arnauld, Louis XIV et qui est reprise par Fichte en 1808, voir Johannet, *Le principe des nationalités*, 1908, p. XXV, 76 et suiv., 209-210; Van Gennep, *Traité comparatif des nationalités*, 1922, p. 68 et suiv.

[38]) On ne saurait placer sur la même ligne le concours que la France et quelques autres Puissances catholiques apportent à Pie IX contre la

ces conflagrations? La rébellion des peuples, tout en obtenant presque partout l'octroi de constitutions représentatives, n'aboutit pas à une nouvelle délimitation de l'Europe, elle ne réussit pas à établir les scissions et les groupements qu'exigent les aspirations nationales, elle se brise contre l'armature de fer des anciens royaumes.

§ 81.

Questions particulières

La construction d'un château féodal, qui doit dominer l'Europe, et son démantèlement par les peuples, par les seigneurs eux-mêmes est un drame qui se déroule dans un cadre immense et qui a pour enjeu la liberté des états. Mais, quittant la grande scène du monde, envisageons quelques luttes particulières qui se livrent autour de cet éternel problème du droit des gens: le caractère souverain des sociétés politiques.

La notion elle-même est clairement entrevue et même définie dans plusieurs traités de l'époque. Le protocole de Londres du 3 février 1830 décide « que la Grèce formera un état indépendant et jouira de tous les droits politiques, administratifs et commerciaux attachés à une indépendance complète ».

Il est une progression possible sur le chemin de la liberté : La Grèce ayant secoué le joug de la domination turque et s'étant classée au rang d'un état souverain, les autres pays balkaniques la suivent dans cette voie. Mais avant de conquérir leur parfaite indépendance, ils s'arrêtent pour un temps à un degré intermédiaire : Ils sont des Etats, en d'autres termes, ils produisent un gouvernement par leur propre force et par leur propre volonté; mais ils sont des Etats vassaux, sujets d'un Empire suzerain, ils restent soumis à la domination suprême de la Porte. Le traité d'Akkerman en 1826 et le traité d'Andrinople en 1829 reconnaissent la Moldavie et la Valachie comme Etats dépendants de la Turquie [39]). La Paix de Paris, en 1856, prévoit pour les deux principautés un statut fonda-

---

République romaine, concours qui entraîne une occupation prolongée de la cité papale. Car ici un intérêt solidaire, d'ordre idéal, entre en jeu. Robin, *Des occupations militaires,* 1913, p. 254 et suiv.

[39]) Article 5. Strupp, I, 180.

mental qui doit être établi par un hatti-chériff du sultan après une consultation du peuple et être placé sous la garantie des Puissances contractantes. La Turquie assure aux principautés « une administration indépendante et nationale, ainsi qu'une pleine liberté de culte, de législation, de commerce et de navigation. » Une même promesse est faite à la Serbie, déjà élevée au rang d'Etat vassal par un hatti-chériff de 1830 [40]).

Il est plusieurs traités, à cette époque de l'histoire, qui garantissent l'indépendance d'un Etat. Ce n'est pas qu'ils soient inspirés par une idée de justice, non, c'est une simple rivalité qui les fait naître. Toujours est-il que des pactes semblables consolident le grand principe de la liberté. Citons quelques exemples :

Le traité de 1839 garantit l'indépendance de la Belgique. La Paix de Paris et la convention du 15 avril 1856 donnent une même assurance en faveur de l'Empire ottoman. Sauvegarder l'indépendance d'un Etat, c'est aussi protéger l'intégrité de son territoire contre toute violence exercée par un tiers. La conférence de Londres, où siègent les plénipotentiaires des cinq Puissances, du Danemark et de la Suède pour régler le conflit de succession dans les duchés de Slesvig et de Holstein, garantit en 1850 l'intégrité de l'Etat de Danemark et en 1852 les droits de Christian de Sonderbourg-Gluecksbourg sur tout le royaume [41]).

L'indépendance exclut l'intervention autoritaire. Les signataires du traité de Paris sont tout à fait conséquents lorsque, après avoir garanti l'indépendance de la Porte, ils s'interdisent toute immixtion dans ses affaires gouvernementales, cette immixtion eût-elle même pour but de secourir les chrétiens, sujets ottomans. Voici le texte : « Sa Majesté Impériale, le Sultan, dans sa constante sollicitude pour le bien-être de ses sujets, ayant octroyé un firman qui, en améliorant leur sort, sans distinction de religion ni de race, consacre ses généreuses intentions envers les populations chrétiennes de son Empire, et voulant donner un nouveau témoignage de ses senti-

[40]) Traité d'Andrinople, article 5; Traité de Paris, articles 22 et suiv., Strupp, I, 191; Lavisse-Rambaud, *op. cit.*, X, 211. — Il est un précédent qui date du XVIe siècle. En 1523, Soliman II accorde par traité l'autonomie administrative aux Iles du Dodécanèse. Kebedgy, *Les îles et la mer Egée*. Revue gén. de droit intern. publ. 1913, p. 179.

[41]) Strupp, I, 233.

ments à cet égard, a résolu de communiquer aux Puissances Contractantes le dit firman, spontanément émané de sa volonté. Les Puissances Contractantes constatent la haute valeur de cette communication. Il est bien entendu qu'elle ne saurait, en aucun cas, donner le droit aux dites Puissances de s'immiscer soit collectivement, soit séparément, dans les rapports de Sa Majesté le Sultan avec ses sujets, ni dans l'administration intérieure de son Empire »[42]).

Cette clause du traité de Paris touche une question très épineuse. Les Etats d'Europe et notamment la Russie ont en mainte occasion soutenu leur droit de protéger les chrétiens de Turquie. Le traité de Kutschuck-Kaynardji a reconnu cette prérogative du tsar. « La Sublime Porte, dit un ultimatum de l'Empereur Alexandre en 1821, place la chrétienté dans l'alternative de se demander si elle peut demeurer spectatrice immobile de l'extermination d'un peuple chrétien, si elle peut tolérer de telles insultes à la religion, si elle peut admettre l'existence d'un Etat qui menace de troubler cette paix que l'Europe a achetée au prix de tant de sacrifices »[43]). Nicolas Ier exige en 1853 que le sultan le reconnaisse comme protecteur légal de l'Eglise grecque dans l'Empire ottoman. Cette prétention est une des principales causes qui amènent la guerre de Crimée. La campagne terminée, la conférence de Paris étudie la question de principe et la résout par la négative, nous venons de le voir. L'idéal religieux et humanitaire ne prévaudra donc pas sur la règle stricte de la souveraineté. La protection des chrétiens sera un simple objet de négociations diplomatiques, mais ne sera pas un droit international[44]). Le traité de Paris ne justifie donc pas la note Andrassy de 1875, par laquelle les Puissances exigent des réformes en Turquie lors de l'insurrection d'Herzégovine[45]).

L'illégitimité de l'intervention autoritaire est donc nettement énoncée dans le Traité de Paris. Mais cette doctrine est loin d'être

---

[42]) Article 9. Strupp, I, 188.

[43]) De Martens, *Causes célèbres du droit des gens,* 1858, vol. V, p. 188 et suiv.

[44]) Sur l'expédition européenne de 1860 en Syrie : Dupuis, *Le principe d'équilibre et le concert européen,* 1909, p. 274; Revue gén. de droit internat. publ., 1910, p. 473 et suiv.

[45]) Despagnet, *La diplomatie de la IIIe République et le droit des gens,* 1904, p. 30 et suiv.

respectée dans la pratique journalière. Voici quelques exemples frappants :

En 1836, l'Autriche et la France obligent la Confédération suisse à édicter une loi qui ordonne l'expulsion des réfugiés politiques. En 1838, Louis-Philippe demande au gouvernement helvétique d'éloigner le prince Louis-Napoléon, naturalisé citoyen du canton d'Argovie; n'ayant pu l'obtenir, il fait marcher des troupes à la frontière. En 1849, l'Autriche et la Russie veulent contraindre le sultan à leur livrer des proscrits hongrois et polonais. La tentative échoue. Car la France et l'Angleterre se mettent de la partie; craignant pour l'indépendance de la Porte, elles appuient énergiquement sa résistance. Autres événements typiques :

En 1850 l'Angleterre, usant d'une représaille exagérée pour la protection de quelques sujets britanniques, établit un blocus ruineux devant le Pirée [46]). En 1853 le czar exige du sultan le renvoi de Fuad-effendi, ministre des Affaires étrangères, qu'il dénonce comme un ennemi de la Russie [47]). Enfin, citons le cas d'une attitude correcte en elle-même, mais appuyée par un argument mal choisi et qui fait penser à une ingérence illégitime. En 1834, le duc de Broglie déclare à Metternich que la France repoussera par la force des armes toute intervention entreprise en Belgique, en Suisse ou en Piémont par les trois cours du Nord, liguées à Munchen-Graetz. Il motive cet avis en alléguant que ces contrées se trouvent « dans le rayon d'influence » de la monarchie française [48]). Au fond, le gouvernement de Paris est dans son droit. Il est parfaitement libre de protéger un tiers qui subit une oppression injuste et qui se trouve donc en défense légitime [49]). Mais il ne devrait pas invoquer le rayon d'influence qui ne vaut rien ici comme argument juridique.

Il faut rappeler ici le fameux manifeste de Lamartine. Le poète, improvisé ministre des Affaires étrangères en 1848, développe

---

[46]) Debidour, II, 58.

[47]) Debidour, II, 96.

[48]) Debidour, I, 331.

[49]) C'est avec raison que la France et l'Angleterre occupent le Pirée en 1854 pour empêcher les Grecs d'attaquer les Turcs. Car l'unique objectif des Hellènes est de profiter du conflit de la Porte avec la Russie pour étendre leurs frontières. Robin, *Des occupations militaires en dehors des occupations de guerre.* Thèse, 1913, p. 280.

un programme qui semble ressusciter la célèbre résolution du 19 novembre 1792, promettant un secours fraternel à tous les peuples qui voudraient recouvrer leur liberté. Lamartine réprouve tout d'abord les traités de 1815; ils n'existent plus en droit, dit-il, et la nouvelle République ne peut les reconnaître. Le ministre veut bien admettre les délimitations territoriales, par eux établies, comme base et comme point de départ des rapports diplomatiques provisoires. Mais il ne cache pas que « si l'heure de la reconstruction de quelques nationalités opprimées en Europe, ou ailleurs, paraissait avoir sonné dans les décrets de la Providence », que si la Suisse ou l'Italie étaient menacées, entravées dans leurs transformations intérieures par quelque intervention hostile, « la République française se croirait en droit d'armer elle-même pour protéger ces mouvements légitimes ». Et il termine par cette profession de foi : « La République française est décidée à ne jamais voiler son principe démocratique au dehors. Elle ne laissera mettre la main de personne entre le rayonnement pacifique de la liberté et le regard des peuples. Elle se proclame l'alliée intellectuelle et cordiale de tous les droits, de tous les progrès, de tous les développements d'institutions des nations qui veulent vivre du même principe que le sien. Elle ne fera point de propagande sourde et incendiaire chez ses voisins. Mais elle exercera, par la lueur de ses idées, par le spectacle d'ordre et de paix qu'elle espère donner au monde, le seul et honnête prosélytisme, le prosélytisme de l'estime et de la sympathie. Ce n'est point là la guerre, c'est la nature. Ce n'est point là incendier le monde, c'est briller de sa place sur l'horizon des peuples pour les devancer et les guider à la fois » [50]).

Cette déclaration renie catégoriquement les dogmes de 1815. Mais la question se pose : Le programme de Lamartine est-il conforme au droit des gens? Le poète-ministre ne trame-t-il pas lui-même une intervention autoritaire? [51]). Cela ne ressort pas clairement du texte, trop éloquent pour être précis. En attendant les événements, retenons une règle que nous avons déjà établie et qui pourra nous servir de norme pour juger les actes de la diplomatie à venir : Seconder un groupe national qui, de province rebelle, s'est

[50]) Cité d'après Debidour, II, 5.

[51]) Blagoyévitch, *Le principe des nationalités et son application dans les traités de paix de Versailles et de Saint-Germain*, 1922, p. 71.

transformé en un véritable Etat, constitue un secours porté à une défense légitime et se justifie de ce fait. Mais fomenter ou soutenir une insurrection dans un autre pays est toujours une intervention illégale. Car le respect dû à la liberté d'un Etat demande qu'on s'abstienne de tout acte de violence à son égard. Or, prêter secours à un parti rebelle qui le combat, serait s'associer à une violence qui lui est faite.. Il y a par conséquent incorrection de la part de l'Angleterre lorsqu'elle soutient Abd-el-Kader contre la France. Il y a également attitude illégitime de la Grèce quand elle porte secours à l'insurrection chrétienne qui sévit en 1854 dans l'Epire et la Thessalie contre la Porte.

Cet ordre d'idées nous ramène à la doctrine de Monroë. Nous avons déjà vu qu'elle affirme le droit des Etats-Unis de secourir une République américaine menacée de l'intervention illégitime d'un gouvernement européen. Ce point de vue est juste, nous l'avons reconnu. Mais la doctrine de Monroë s'engage encore dans une autre voie et c'est là que nous ne pouvons plus la suivre. Elle interdit aux Etats d'Europe de faire des acquisitions territoriales sur le continent américain en colonisant des terres encore inoccupées. « The american continents, by the free and independent condition which they have assumed and maintain, are henceforth not to be considered as subjects for future colonization by any European powers. » Cette prétention va même être élargie dans la suite des temps. Les Etat-Unis défendront aux Puissances d'outre-mer d'étendre, *à quelque titre que ce soit,* leur souveraineté sur des pays du Nouveau-Monde. En conséquence, ils se refuseront à reconnaître des traités de cession, ayant un pareil objet, qu'ils soient conclus avec une puissance américaine ou avec un Etat d'Europe ayant des possessions dans le Nouveau-Monde. Ils imposeront ainsi leur veto catégorique à l'aliénation de Cuba par l'Espagne et de Yucatan par le Mexique. Ils interdiront aussi l'occupation à la suite d'une guerre [52]). La thèse est développée dans des messages du président Polk en 1845 et en 1848 [53]). La doctrine de Monroë, dans cette acception, n'est évidem-

---

[52]) Voir les exemples cités par Bonfils-Fauchille, *Manuel de droit international public,* 1912, no 300, 2; Kraus, *Die Monroë-Doctrin,* 1913.

[53]) Kraus, *op. cit.,* p. 83 et suiv.; Zeballos, *La politique de Madison, la déclaration de Monroë et les intérêts de l'Amérique et de l'Europe.* Revue gén. de droit internat. publ., 1914, p. 297 et suiv.

ment pas soutenable. Elle est tout simplement la revendication d'une hégémonie. Elle suit les voies tracées par la Pentarchie et la Sainte-Alliance. Elle tend à établir, non pas un Directoire — qui serait une domination collective —, mais un Empire américain.

L'intangibilité de l'Etat se transmet au vaisseau qui porte son pavillon sur l'Océan. Respecter l'Etat, c'est respecter le navire sur lequel rayonne son pouvoir territorial. Il est donc en principe inadmissible qu'un vaisseau exerce une autorité sur une embarcation d'une autre nationalité que la sienne. Ce serait violer l'indépendance d'un autre pays. Par conséquent, si des circonstances exceptionnelles exigent l'application de pareille mesure, il n'y a qu'une voie de la rendre régulière, c'est de l'autoriser par un traité en bonne forme. C'est ainsi qu'on a procédé lorsqu'il s'est agi d'organiser une police en mer pour combattre la traite des noirs. La convention de 1841, signée par les cinq grands Etats, mais non ratifiée par la France, reconnaît aux vaisseaux de guerre de l'une des parties contractantes un droit sur les navires marchands de l'autre.

La maxime prohibant l'acte de violence mène encore à une autre conclusion. Lorsque deux Etats se combattent, le tiers ne doit pas intervenir dans la lutte, si ce n'est pour secourir une partie qui est en légitime défense. En un mot, c'est l'obligation de la neutralité. Or, il ne faudrait pas confondre cette obligation avec une autre charge, plus lourde, qu'ont assumée quelques Etats : c'est la neutralité perpétuelle, c'est la neutralité de principe, acceptée par la Suisse en 1815 et par la Belgique en 1839[54]) Elle implique l'abstention de toute guerre, si ce n'est pour la défense du propre territoire. Il est clair que c'est là une restriction sérieuse de la liberté. Mais comme elle est volontairement consentie, l'institution est tout à fait légitime. Notons que l'Etat lié par une neutralité perpétuelle enfreint déjà son devoir en signant un traité qui menace, avec une certaine vraisemblance, de l'entraîner dans une guerre agressive ou dans une guerre en faveur d'un autre pays. Mais toujours faut-il que cette probabilité soit tangible, fondée sur des arguments substantiels. En 1842 le ministère Peel, appuyé par les trois cours du Nord, fait opposition au projet d'union douanière franco-belge. Il représente au cabinet des Tuileries que la Belgique a été déclarée neutre, que son alliance com-

---

[54]) Voir Dupuis, *Le droit des gens, op. cit.*, chap. VI.

merciale avec une puissance de premier ordre serait une véritable inféodation, qu'elle perdrait en fait son indépendance et que l'esprit des traités serait violé. C'est évidemment aller trop loin et abuser d'une convention tout à fait politique, le pacte de neutralité, pour s'en faire une arme dans la lutte commerciale. On ne saurait justifier davantage la note comminatoire que Bismarck adresse à la Belgique en 1875 : il somme le gouvernement de Bruxelles d'avoir à défendre sa neutralité contre les influences de Paris, sans quoi l'Allemagne pourrait être amenée à ne plus tenir compte de cette neutralité [55]). D'autre part, la convention luxembourgeoise de 1867 est dans le vrai, quand elle déclare que la Belgique, étant elle-même neutralisée, ne peut garantir la neutralité perpétuelle du Grand-Duché [56]).

Des Etats qui se reconnaissent comme souverains ont l'obligation de se traiter avec courtoisie. Ainsi que le citoyen libre honore un semblable et lui témoigne sa déférence, de même les Etats indépendants se doivent-ils des égards de politesse. Voici pourquoi les chefs d'Etat et les ambassadeurs font usage d'un cérémonial consacré. Notons que l'étiquette est presque toujours fidèlement observée dans les rapports diplomatiques. Il est un fait curieux que dans les duels politiques les plus âpres, et même dans la lutte des armes, lorsque le droit et la morale sont depuis longtemps jetés par-dessus bord, on met encore un point d'honneur et comme une coquetterie à respecter les règles du savoir-vivre.

Tout de même, il faut signaler quelques rares moments de l'histoire où la coutume a subi des atteintes :

Nicolas Ier s'imagine que le roi par la grâce de Dieu est d'une essence plus noble que le monarque élevé sur le trône par le peuple ou le parlement. Il oublie que la maison de Hanovre, qui règne en Angleterre, n'a pas d'autre origine. Lorsque cédant aux nécessités diplomatiques, et bien à contre-cœur, il se décide à reconnaître Louis-Philippe, le roi des barricades, il le fait dans des termes hautains et blessants : Après avoir qualifié d'événement à jamais déplorable la révolution qui a fait monter le duc d'Orléans sur le trône, il ajoute qu'il ne veut pas s'expliquer sur les motifs ayant déterminé ce prince à prendre la

---

[55]) Despagnet, *La diplomatie de la IIIe République et le droit des gens,* 1904, p. 13.

[56]) Article 2. Strupp, I, 249.

couronne. Il termine en lui rappelant que l'étroite alliance de la Russie, de la Prusse et de l'Autriche saura veiller au maintien des traités de 1815 [57]).

Quelques années plus tard l'Angleterre, à son tour, commet une grave incorrection diplomatique. Le duc de Bordeaux, petit-fils de Charles X, provoque, sous le nom de comte de Chambord, une manifestation légitimiste à Londres et se fait saluer roi par les chefs de ses partisans. Le gouvernement britannique tolère cette démonstration qui est une attaque ouverte contre le régime établi dans un autre Etat de la communauté internationale.

Rappelons que les Etat-Unis, ayant fait transporter Kossuth et d'autres chefs de la révolte hongroise en Amérique, leur font une réception grandiose. Le président et le Congrès donnent des banquets en leur honneur [58]).

Un dernier exemple : Lorsque Napoléon III ceint la couronne, Nicolas Ier lui fait un accueil fort aigre dans la famille des rois. Il lui rappelle sur un ton de menace les obligations que les traités de 1815 font peser sur la France. « Dans la lettre qu'il veut bien lui écrire, il affecte dédaigneusement de l'appeler *bon ami,* au lieu de lui donner la qualification de *frère* usitée entre souverains. Le ministre Drouyn de Lhuys ayant poliment demandé une explication à ce propos, l'ambassadeur russe, Kisseleff, aggrave le mauvais procédé de son maître. Il déclare que le principe au nom duquel règne le czar l'empêche de considérer comme frères les souverains qui tiennent leurs droits d'un autre principe, c'est-à-dire de la souveraineté nationale. » Le roi de Prusse et l'empereur d'Autriche reconnaissent à leur tour le nouveau venu. « Ils s'expriment à son égard plus courtoisement que le czar, mais le blessent aussi par leurs froides réserves sur l'origine de son pouvoir et par leur insistance sur la nécessité de maintenir les circonscriptions territoriales établies par le traité de Vienne. En somme, les vieilles monarchies, à l'exception de l'Angleterre, le traitent en intrus et ne lui dissimulent guère ni leur méfiance, ni leur dédain. Elles refusent de s'allier avec lui par mariage » [59]).

Nous touchons ici à la question de savoir si un Etat se trouve

[57]) Debidour, I, 279.
[58]) Kraus, *op. cit.,* p. 318.
[59]) Debidour, I, 90.

dans l'obligation de reconnaître un changement constitutionnel qui a mis de nouveaux gouvernants à la tête d'un autre pays. Il faut catégoriquement répondre par l'affirmative, dès que le pouvoir qui vient d'être institué se montre solide et fonctionne régulièrement. C'est une conclusion à laquelle mène en bonne logique la théorie de la liberté. Car, envisager un Etat comme une corporation indépendante, c'est admettre qu'il est en droit de régler spontanément sa vie et son organisme. Et puis, autre argument, on ne saurait exiger que les traités subsistent et lient un pays malgré le changement de régime, si on ne fait crédit aux nouveaux dirigeants qui seuls sont en mesure de les exécuter. Sans compter enfin qu'ignorer les gouvernements de fait serait entraver la vie internationale. Les hommes d'état de Washington l'ont bien compris. En 1848, quand fut établi le gouvernement de la seconde République en France, le président des Etats-Unis, Buchanan, approuva son ambassadeur qui avait reconnu le nouveau régime trois jours après son avènement. « Dans ses relations avec les nations étrangères, écrivait-il, le gouvernement des Etats-Unis a, depuis son origine, toujours reconnu les gouvernements « de facto ». Il nous suffit de savoir qu'un gouvernement est capable de se maintenir lui-même; alors la reconnaissance de notre part suit inévitablement » [60]).

III. § 82. L'égalité

La mer est libre, elle est également accessible aux vaisseaux de toutes les nations. C'est là une ancienne maxime du droit des gens dont nous avons poursuivi le développement à travers plusieurs siècles. C'est pour consolider cette franchise que le traité de Paris de 1856 décide que les îles d'Aland, clefs du golfe de Botnie, ne seront pas fortifiées ni munies d'aucun établissement militaire ou naval [61]).

[60]) Wang, *Die chinesische Revolution und das Völkerrecht.* Jahrbuch des Völkerrechts, I, 1913, p. 838. Sur l'attitude des Etats-Unis lors des divers changements de régime en France, voir Kraus, *op. cit.*, p. 57 et suiv.

[61]) La mer Caspienne, n'ayant pas de communication navigable avec l'Océan, est une mer fermée. Il devrait donc y avoir partage réel de la

Nous savons que la liberté maritime subit des restrictions quand une guerre vient à éclater. Le droit de saisie et le droit de blocus enchainent la navigation. Le Congrès de Paris, afin de diminuer ces entraves dans la mesure du possible, élabore sa fameuse déclaration de droit maritime, à laquelle s'associent un très grand nombre d'Etats.

Cette charte abolit la course, c'est-à-dire l'exercice du droit de capture par des navires privés, non incorporés à la marine de guerre, qui ont reçu d'un gouvernement belligérant un plein pouvoir à cet effet, une lettre de marque. Mais la déclaration de 1856 fixe encore trois autres règles, qui sont dès lors comme des monuments du droit maritime :

« Le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie, à l'exception de la contrebande de guerre;

La marchandise neutre, à l'exception de la contrebande de guerre, n'est pas saisissable sous pavillon ennemi;

Les blocus, pour être obligatoires, doivent être effectifs, c'est-à-dire maintenus par une force suffisante pour interdire réellement l'accès du littoral de l'ennemi » [62]).

Du principe de la mer libre découle une conséquence logique : Du moment que la mer est une voie navigable ouverte à tous les peuples, cette liberté doit nécessairement s'étendre aux détroits qui sont des routes de communication entre diverses parties des océans. Pouvoir sillonner les mers, c'est aussi pouvoir aller de l'une à l'autre.

Il est une question de passage qui est devenue pour ainsi dire classique en droit international. Elle se rattache aux détroits du Bosphore et des Dardanelles. Retraçons le statut légal quelque peu

---

souveraineté entre les Etats adjacents. Toutefois, la paix russo-persane de 1828 crée une situation différente : La navigation est ouverte aux navires marchands des deux pays. « Quant aux bâtimens de guerre, ceux qui porteront le pavillon militaire russe, étant ab antiquo les seuls qui aient eu le droit de naviguer sur la mer Caspienne, ce même privilège exclusif leur est par cette raison également réservé et assuré aujourd'hui, de sorte, qu'à l'exception de la Russie, aucune autre puissance ne pourra avoir des bâtimens de guerre sur la mer Caspienne. » Strupp, I, 287.

[62]) Un traité franco-tripolitain de 1830 n'abolit pas seulement la course, mais le principe même des prises maritimes, article 2. Strupp, *Vol. suppl.*, p. 56.

variable de cette voie de communication entre la mer Noire et la Méditerranée, entre la Russie et le sud de l'Europe.

Le traité d'Andrinople, en 1829, stipule que les navires marchands traverseront les détroits à leur gré, sans trouver d'obstacle. « La Sublime-Porte reconnaît et déclare le passage du canal de Constantinople et du détroit des Dardanelles entièrement libre et ouvert aux bâtiments russes sous pavillon marchand. En vertu du même principe, le passage du canal de Constantinople et du détroit des Dardanelles est déclaré libre et ouvert à tous les bâtiments marchands des puissances qui se trouvent en état de paix avec la Sublime-Porte »[63]). Une même promesse a déjà été donnée à la France en 1802 et à la Prusse en 1806[64]).

Voici le statut de la marine marchande. Une même franchise n'est pas accordée aux vaisseaux de guerre et ici les traités dérogent au principe de la liberté. La Turquie, tant qu'elle se trouve en état de paix, a le droit et le devoir de fermer les détroits à la marine de guerre de tous les pays. La règle est considérée comme une loi coutumière. De plus, elle est formellement établie dans le traité de paix de 1809 entre l'Angleterre et la Porte, dans la quadruple alliance de 1840, à laquelle participent l'Angleterre, l'Autriche, la Russie et la Porte ottomane. Elle se trouve enfin dans le traité de Londres de 1841, relatif à la fermeture des détroits et signé par les cinq Puissances, la Belgique, le Danemark, la Toscane, la Suède et la Norvège. « Leurs Majestés, dit cet acte, ont pris la détermination unanime de se conformer à l'ancienne règle de l'Empire ottoman, d'après laquelle le passage des détroits des Dardanelles et du Bosphore doit toujours être fermé aux bâtiments de guerre étrangers, tant que la Porte se trouve en paix. » La maxime est reproduite dans une convention de 1856, annexée au traité de Paris[65]). Mais elle est doublée, dans ce traité même, d'une nouvelle restriction, qui dément, elle aussi, la liberté maritime. La Paix de Paris

---

[63]) Article 7. Strupp, I, 181.

[64]) Sur les traités antérieurs, voir Knorr, *Die Donau- und die Meerengenfrage*, 1917.

[65]) Strupp, I, 282. — Deux traités d'alliance, conclus en 1805 et en 1833 entre la Russie et la Porte, décident de fermer les détroits, en cas de guerre, aux vaisseaux armés d'une tierce Puissance. Strupp, I, 279, 281.

ferme les eaux et les ports de la mer Noire aux vaisseaux de guerre de toutes les Puissances [66]).

Le principe que les détroits sont libres est aussi reconnu pour une voie de communication artificielle qui doit être construite entre deux océans, le canal de Panama. Le traité Clayton-Bulwer, signé en 1850 par l'Angleterre et les Etats-Unis, déclare que le canal doit servir, avec une égalité parfaite, à tous les peuples : « The great design of this Convention is namely that of constructing and maintaining the said canal as a ship-communication between the two Oceans, for the benefit of Mankind, on equal terms to all, and of protecting the same » [67]). Mais le traité va plus loin. Il dote le canal d'une liberté plus grande que la liberté maritime. En effet, tandis que la navigation des océans subit de graves atteintes par le fait d'une guerre, le canal transaméricain sera doté d'une franchise qui prévaudra sur toutes les nécessités d'ordre stratégique. Aucun acte d'hostilité ne pourra s'accomplir dans son rayon. « Vessels of Great Britain or the United States traversing the said canal shall, in case of war between the contracting Parties, be excepted from blockade, detention, or capture by either of the belligerents » [68]). Le traité se résume en disant que le canal sera neutralisé. Notons qu'employé de la sorte ce terme a une acception toute particulière. Il ne désigne plus le statut d'un Etat, mais une manière d'agir vis-à-vis d'une certaine superficie territoriale.

La norme de la libre navigation sur les fleuves internationaux est à nouveau consacrée par les traités de 1839, qui règlent la séparation de la Belgique et de la Hollande. La règle est appliquée aux rivières navigables qui séparent les deux pays, notamment à l'Escaut [69]). Elle est aussi consacrée pour le Parana et l'Uruguay, dans un accord de 1853 entre la France et l'Argentine. Même conception dans l'accord austro-russe de 1840, relatif à la navigation

[66]) Article 11. Strupp, I, 188.

[67]) Article 6. Strupp, I, 290.

[68]) Article 2. Strupp, I, 289.

[69]) Article 9, § 1. Strupp, I, 268. — A comparer, par opposition, le traité de Munster, stipulant que les rivières de l'Escaut, ainsi que les canaux de Sas, Zwijn et autres bouches de mer y aboutissant, seront tenus clos du côté des Provinces-Unies. De Martens, *Causes célèbres du droit des gens,* 1858, III, 338 et suiv.

du Danube [70]). La circulation sur tout le cours du fleuve « sera entièrement libre, soit en descendant, soit en remontant; elle ne pourra, sous le rapport du commerce, être interdite à personne, ni soumise à aucune entrave » [71]). La Paix de Paris confirme la maxime. « L'acte du Congrès de Vienne ayant établi les principes destinés à régler la navigation des fleuves qui séparent ou traversent plusieurs Etats, les Puissances Contractantes stipulent entre elles qu'à l'avenir ces principes seront également appliqués au Danube et à ses embouchures. Elles déclarent que cette disposition fait désormais partie du droit public de l'Europe, et la prennent sous leur garantie [72]). Un hommage est rendu à l'égalité dans le compromis anglo-américain de 1818 : Toutes les terres contestées à l'ouest des Montagnes rocheuses resteront librement ouvertes aux sujets des deux Puissances. L'usage des ports et fleuves y sera commun [73]).

L'idée d'une égalité de droit parmi les membres de la communauté internationale s'affirme encore dans une circonstance toute particulière. Nous avons déjà signalé la Triple-Alliance conclue en 1827 entre l'Angleterre, la France et la Russie pour régler la question grecque. Il est dit dans ce traité « que les Puissances Contractantes ne chercheront dans ces arrangements aucune augmentation de territoire, aucune influence exclusive, aucun avantage de commerce pour leurs sujets que ceux que toute autre nation pourrait obtenir également » [74]). C'est là une stipulation inspirée en bonne partie par la rivalité entre les trois Etats, mais qui n'en consacre pas moins un principe de valeur.

Rappelons enfin que les conventions de 1839 partagent la dette publique entre la Belgique et la Hollande. C'est encore une application du principe d'égalité. Du moment que la Belgique se sépare du royaume des Pays-Bas, elle doit assumer une fraction proportionnelle des obligations qui pesaient auparavant sur les deux épaules. Dès lors que l'union est rompue et que deux Etats sont en présence, les charges doivent équitablement se partager entre eux.

---

[70]) Demorgny, *La question du Danube*, 1911.
[71]) Article 1er. Strupp, I, 291.
[72]) Article 15. Strupp, I, 189.
[73]) Kraus, *op. cit.*, p. 87.
[74]) Article 5. Strupp, I, 178.

IV. § 83. La solidarité

Si l'on veut retracer un tableau de l'action solidaire déployée à cette époque de l'histoire, c'est le domaine de la navigation qu'il faut envisager en première ligne.

La Belgique et la Hollande conviennent dans le traité de 1839 que la conservation des passes de l'Escaut en aval d'Anvers ainsi que le pilotage et balisage sur le fleuve et ses embouchures seront soumis à une surveillance commune, exercée par des commissaires nommés de part et d'autre. Le traité stipule aussi que les canaux, traversant à la fois les deux pays, continueront à être d'un usage libre, accessible aux habitants de l'un et l'autre royaume [75]).

Il faut signaler ensuite une œuvre de tout à fait grande envergure :

Faisant suite à quelques essais d'ordre plus modeste, le traité de Paris, en 1856, offre le premier exemple d'une vaste entreprise d'administration européenne; innovation remarquable qui porte en elle de riches promesses d'avenir :

Les sept Etats signataires décident d'entreprendre en commun des travaux de régularisation sur le Danube. « Une commission dans laquelle la Grande-Bretagne, la France, l'Autriche, la Prusse, la Russie, la Sardaigne et la Turquie seront, chacune, représentée par un délégué, sera chargée de désigner et de faire exécuter les travaux nécessaires, depuis Isatcha, pour dégager les embouchures du Danube, ainsi que les parties de la mer y avoisinantes, des sables et autres obstacles qui les obstruent, afin de mettre cette partie du fleuve et les dites parties de la mer dans les meilleures conditions possibles de navigabilité » [76]). C'est la Commission européenne. A côté d'elle fonctionne la Commission riveraine; elle exécutera les travaux nécessaires sur tout le parcours du fleuve, élaborera des règlements de navigation et de police fluviale et fera disparaître toute entrave au principe de la libre circulation établi par le Congrès de Vienne [77]). Il y aura même une force exécutive au

---

[75]) Articles 9, § 2, 10. Strupp, I, 268-9.

[76]) Article 16. Strupp, I, 189.

[77]) Article 17.

service de cette organisation. Le traité dit : « Afin d'assurer l'exécution des règlements qui auront été arrêtés d'un commun accord, chacune des Puissances Contractantes aura le droit de faire stationner, en tout temps, deux bâtiments légers aux embouchures du Danube » [78]).

Ce qu'il faut retenir comme une curiosité particulière, c'est que la Commission riveraine exerce une véritable autorité sur les navires sillonnant le Danube. Elle tient cette autorité des sept Puissances qui ont signé le traité de Paris. Elle l'exerce en leur nom. Il faut l'avouer, c'est un geste surprenant et d'une grande hardiesse que ce transfert d'un pouvoir administratif à une commission mixte qui apparaît de ce fait comme l'organe de plusieurs Etats syndiqués. Il faut regretter d'autant plus que la Commission riveraine n'ait eu qu'une existence éphémère.

Aux environs de l'année 1830, l'Europe entreprend une guerre acharnée contre la piraterie. La France joue le premier rôle dans cette lutte et, par son action énergique, arrive à supprimer les brigandages maritimes des Etats barbaresques nord-africains.

La piraterie menace tous les peuples navigateurs. La combattre est donc une obligation commune. Il est par conséquent admis que les actes de violence, tels que rapine, attaque à main armée, homicide commis en pleine mer sont justiciables de toutes les Puissances maritimes. Le vaisseau pirate perd sa nationalité. Tout bâtiment de commerce ou de guerre, sans différence de pavillon, a le droit et le devoir de le saisir avec sa cargaison et de poursuivre l'équipage criminel.

La conception solidaire se manifeste encore dans des traités qui favorisent l'échange commercial. Citons le traité d'Andrinople : « Les sujets russes jouiront, dans toute l'étendue de l'empire ottoman, tant sur terre que sur mer, de la pleine et entière liberté de commerce que leur assurent les traités conclus antérieurement entre les deux hautes puissances contractantes. Il ne sera porté aucune atteinte à cette liberté de commerce, et elle ne pourra être gênée dans aucun cas, ni sous aucun prétexte, par une prohibition ou restriction quelconque, ni par suite d'aucun règlement ou mesure soit d'administration soit de législation intérieure. Les sujets, bâtiments et marchandises russes seront à l'abri de toute violence et de toute chicane :

[78]) Article 19.

les premiers demeureront sous la juridiction et police exclusive du ministre et des consuls de Russie; les bâtiments russes ne seront jamais soumis à aucune visite de bord quelconque de la part des autorités ottomanes, ni en pleine mer, ni dans aucun des ports ou rades soumis à la domination de la Sublime-Porte, et toute marchandise ou denrée appartenant à un sujet russe, après avoir acquitté les droits de douane réglés par les tarifs, pourra être librement vendue, déposée à terre dans les magasins du propriétaire ou consignataire, ou bien transportée sur un autre bâtiment, de quelque nation que ce puisse être, sans que le sujet russe ait besoin dans ce cas d'en demander la permission. Il est expressément convenu que les blés provenant de Russie jouiront des ces mêmes privilèges, et que leur libre transit ne souffrira jamais et sous aucun prétexte la moindre difficulté ou empêchement. La Sublime-Porte s'engage en outre à veiller soigneusement à ce que le commerce et la navigation de la mer Noire en particulier ne puissent éprouver aucune entrave de quelque nature que ce soit » [79]).

Rappelons encore cette stipulation du traité franco-tripolitain de 1830 : « Tout bâtiment étranger qui viendra à échouer sur les côtes de la Régence recevra l'assistance, les secours et les vivres dont il pourra avoir besoin. Le Dey prendra en outre les mesures les plus promptes et les plus sévères pour assurer le salut des passagers et des équipages de ce Bâtiment et le respect des propriétés qu'il portera » [80]).

Pour faire contraste avec cette évolution de bon augure, mettons en relief une conception de la guerre et des négociations de paix qui est loin de répondre à un idéal de solidarité. Si l'on envisage la guerre comme une action entreprise pour réparer une injustice et par conséquent la paix comme le rétablissement du droit, il n'y a pas de raison pour ne pas faire participer les états neutres à la conclusion du traité pacificateur. Car le maintien de la justice est une œuvre de solidarité. Si, par contre, on voit dans la guerre une source de bénéfices, une partie engagée au profit du gagnant, il est logique de n'ouvrir la conférence de la paix qu'aux parties belligérantes. C'est la manière de voir du gouvernement anglais lorsqu'il essaie de fermer la porte du Congrès de Paris à la Prusse, tandis

[79]) Article 7. Strupp, I, 181.
[80]) Article 4. Strupp, *Vol. suppl.*, p. 57.

que Napoléon III veut la lui ouvrir toute grande : « Ce serait, écrit le prince Albert, un précédent dangereux pour l'avenir, que celui d'admettre le principe que de grandes puissances puissent prendre part au grand jeu de la politique sans avoir mis leur enjeu sur le tapis. De cette façon, elles ne peuvent que gagner, tandis qu'elles laissent les pertes aux autres. »

V. § 84. Conclusion

Le puissant phénomène qui plane sur toute cette époque est le Directoire européen. Or, on serait injuste de ne voir en lui qu'une manifestation de violence. Il tient son rôle, lui aussi, dans le développement du droit des gens. Malgré les errements qui marquent sa nature et sa carrière, nous devons nous incliner devant ce fait acquis et notable qu'il a pour fin de garantir l'observation d'un pacte. Ceci le fait apparaître, à l'instar de la coalition garante du traité de Westphalie, comme un phénomène de solidarité. Il y a un souffle légitime dans le Directoire européen et nous pouvons formuler notre conclusion en disant que, s'il ne constitue pas un progrès véritable, il renferme du moins le germe possible d'un progrès futur. Le mécanisme a sa valeur intrinsèque; il s'agit seulement de le mettre au service d'une cause meilleure que celle du traité de Vienne.

HUITIÈME CHAPITRE

DE LA GUERRE DE CRIMÉE AU CONGRÈS DE BERLIN

1856-1878

TABLE

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages cités au chapitre précédent
Deloche. *Du principe des nationalités.* 1860.
Despagnet. *La diplomatie de la IIIe République et le droit des gens.* 1904.
Dupuis. Ouvrages cités au chap. VII.
Flor. *Révision de la carte d'Europe.* 1854.
De la Guéronnière. *L'Empereur Napoléon III et l'Italie.* 1859.
Jerrold. *The life of Napoleon III* 1874-1882.
La Marmora. *Un po' più di luce sugli eventi politici e militari dell' anno 1866.* 1873.
Laurent. Ouvrage cité au chap. I. Vol. X. *Les nationalités.* 1865.
Mancini. *Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti.* 1851.
Napoléon III. *Vie de César.* 1865 sv.
Ollivier. *L'Empire libéral.* 1895 sv.

I. § 85. Le respect des traités

En 1870 nous voyons se produire un événement très grave qui ébranle jusque dans ses racines les plus profondes le caractère inviolable des traités. Profitant de la complication européenne qui résulte de la guerre franco-allemande, la Russie déchire la page du traité de Paris qui ferme la mer Noire aux vaisseaux de guerre. C'est un acte d'éclat. Le gouvernement de Saint-Pétersbourg ne se contente pas ici d'une de ces violations de fait qui ne sont malheureusement que trop fréquentes au cours de l'histoire, il déclare expressément vouloir briser de son autorité propre une convention, signée par lui. En d'autres termes, il s'arroge un droit de dénonciation arbitraire.

Gortschakov essaie de justifier cette rupture dans une dépêche qu'il adresse à l'ambassade russe de Vienne :

La lourde entrave imposée au tsar en 1856, dit-il, n'est pas équitable. Car la Sublime Porte conserve le droit d'entretenir des forces navales illimitées dans les détroits et l'Archipel; rien n'empêche la France et l'Angleterre de concentrer leurs escadres dans la Méditerranée; enfin, les détroits n'étant fermés aux pavillons de guerre qu'en temps de paix, il résulte que les côtes de la Russie sont exposées sans défense à la première agression venue.

En droit, cet argument était vide de sens. Il n'avait plus de force, une fois les signatures échangées. Il ne pouvait jouer que pendant les négociations.

Gortschakov continue :

« Le traité du 18-30 mars 1856 n'a d'ailleurs pas échappé aux dérogations dont la plupart des transactions européennes ont été frappées et en présence desquelles il serait difficile d'affirmer que le droit écrit, fondé sur le respect des traités comme base du droit

public et règle des rapports entre les Etats, ait conservé la même sanction morale qu'il a pu avoir en d'autres temps.

On a vu les Principautés de Moldavie et de Valachie, dont le sort avait été fixé, par le Traité de paix et par les protocoles subséquents, sous la garantie des Grandes Puissances, accomplir une série de révolutions, contraires à l'esprit comme à la lettre de ces transactions et qui les ont conduites d'abord à l'Union, ensuite à l'appel d'un Prince étranger. Ces faits se sont produits de l'aveu de la Porte, avec l'acquiescement des Grandes Puissances ou du moins sans que celles-ci aient jugé nécessaire de faire respecter leurs arrêts.

Cette infraction n'est pas la seule.

A plusieurs reprises et sous divers prétextes, l'accès des détroits a été ouvert à des navires étrangers et celui de la mer Noire à des escadres entières, dont la présence était une atteinte au caractère de neutralité absolue attribué à ces eaux.

Notre Auguste Maître ne saurait admettre, en droit, que des Traités, enfreints dans plusieurs de leurs clauses essentielles et générales, demeurent obligatoires dans celles qui touchent aux intérêts directs de son Empire »[1]).

Cet argument, à son tour, est insoutenable. La Russie aurait dû, au moment même où se produisaient les actes incriminés par elle, user de représailles, s'abstenir par exemple d'exécuter quelques obligations de valeur et de portée semblables à celles qui avaient été violées. Mais c'était agir de mauvaise foi que d'enregistrer sans résistance effective une série d'illégalités et de les produire au moment où une crise européenne fournissait l'occasion de faire impunément un coup d'éclat.

Gortschakov recourt à un dernier raisonnement :

« A mesure que s'affaiblissaient les gages offerts par le Traité et notamment les garanties d'une neutralité effective de la mer Noire, l'introduction des bâtiments cuirassés, inconnus et non prévus lors de la conclusion du Traité de 1856, augmentait pour la Russie les dangers d'une guerre éventuelle, en accroissant, dans des proportions considérables, l'inégalité déjà patente des forces navales respectives. »

Cette déduction semble s'appuyer sur la clausula rebus sic

---

[1]) Cf. Circulaire de Gortschakov du 20 août 1866. Strupp, I, 283 et suiv.

stantibus[2]). En fait, elle n'est qu'un faux-fuyant. Car le traité de Paris procède à un désarmement non relatif, mais absolu de la Russie dans le Pont-Euxin. Il ne s'agit donc pas de savoir si les forces maritimes du tsar peuvent, oui ou non, affronter une flotte ennemie qui franchit les détroits en temps de guerre. Cette question ne se pose pas. Car les vaisseaux de la Russie sont entièrement bannis de la mer Noire. Dura lex, sed lex.

Ces trois démonstrations de Gortschakov ne sont pas sérieuses. Elles ne veulent pas l'être. La Russie n'a qu'un dessein, profiter du désarroi de l'Europe causé par la défaite française pour s'affranchir d'un traité qui la gêne. C'est là son forfait de 1870.

Un mouvement d'indignation traverse aussitôt le monde. « Le procédé de la Russie, dit le comte de Granville dans une dépêche adressée à Sir Buchanan, anéantit tous les traités; l'objet d'un pacte est de lier les contractants l'un à l'autre; d'après la doctrine russe, chaque partie soumet tout à sa propre autorité et ne se tient obligée qu'envers elle-même. »

Une conférence, réunie à Londres, tente d'effacer cet incident pénible en consacrant à nouveau, par une déclaration solennelle, le caractère inviolable des accords internationaux : « Les plénipotentiaires de l'Allemagne, de l'Angleterre, de l'Autriche, de l'Italie, de la Russie et de la Turquie reconnaissent qu'il est un principe essentiel du droit des gens qu'aucune puissance ne peut se libérer des engagements d'un traité, ni en modifier les stipulations, qu'à la suite de l'assentiment des parties contractantes, au moyen d'une entente amicale » [3]).

En fait, les puissances européennes cèdent au désir impérieux de la Russie et renoncent à la neutralisation de la mer Noire dans un traité de 1871. Mais du moins cette abrogation est maintenant consacrée par un accord en bonne forme. C'est reculer en politique, mais sans sacrifier une maxime primordiale du droit des gens[4]).

---

[2]) Cf. Kauffmann, *Das Wesen des Völkerrechts und die clausula rebus sic stantibus,* 1911, p. 12 et suiv.

[3]) Cf. la déclaration anglaise protestant contre la paix de San Stefano en 1878 : « Tout traité conclu entre les gouvernements de la Russie et de la Porte, affectant les traités de 1856 et de 1871, doit être un traité européen et n'est pas valide sans l'assentiment des Puissances qui ont été parties à ces traités. Dupuis, *op. cit.,* p. 361.

[4]) Article 1er. Strupp, I, 283.

Voici donc le caractère obligatoire des traités à nouveau reconnu. La violation grave commise par la Russie est battue en brèche. Les protestations véhémentes des Etats européens et la déclaration de principes signée à Londres effacent l'acte tout à fait révolutionnaire de Gortschakov et ramènent le droit international dans son ancienne demeure.

Quelques traités de l'époque tentent de garantir leur efficacité par des précautions particulières :

Le pacte de 1867, qui règle la neutralité du Luxembourg, se consolide par un engagement collectif : « Le Grand-Duché, dans les limites déterminées par l'acte annexé aux Traités du 19 avril 1839 sous la garantie des Cours d'Autriche, de France, de Grande-Bretagne, de Prusse et de Russie, formera désormais un Etat perpétuellement neutre.

Il sera tenu d'observer cette même neutralité envers tous les autres Etats.

Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à respecter le principe de neutralité stipulé par le présent article.

Ce principe est et demeure placé sous la sanction de la garantie collective des Puissances signataires du présent Traité, à l'exception de la Belgique, qui est elle-même un Etat neutre. » Une deuxième caution vient s'ajouter à cette première : « Le Grand-Duché de Luxembourg étant neutralisé, aux termes de l'article précédent, le maintien ou l'établissement de places fortes sur son territoire devient sans nécessité comme sans objet [5]).

La Paix de Francfort stipule que l'occupation allemande sera maintenue dans plusieurs départements comme gage de la dette de guerre [6]). C'est une méthode déjà employée en 1815 et en mainte autre circonstance.

Il est un principe reconnu que la guerre, par le fait même qu'elle éclate, rompt certaines conventions qui existent entre les belligérants. La Paix de Francfort admet l'annulation des traités de commerce [7]). La Paix de San Stefano, en 1878, énumère en fait de pactes invalidés les engagements relatifs au commerce, à la juri-

---

[5]) Articles 2, 3. Strupp, I, 249.

[6]) Article 7. Strupp, I, 260.

[7]) Article 11, Strupp, I, 262.

diction et au statut des sujets russes en Turquie[8]). D'autre part, la Paix de Vienne conclue entre l'Autriche, la Prusse et le Danemark en 1864[9]) et la Paix de Prague signée en 1866[10]) paraissent adopter la thèse plus générale que tous les traités, sans différence, prennent fin avec l'ouverture des hostilités[11]). Cette théorie est reprise par la Chine et le Japon dans la paix de Simonoseki[12]) et par la Turquie en 1911[13]). C'est là une doctrine inadmissible, car il y a des accords qui sont précisément établis pour le cas de guerre, comme par exemple la Déclaration de droit maritime, signée après la campagne de Crimée.

La Paix de 1864 statue que la cession des duchés de Slesvig-Holstein et de Lauenbourg transporte les droits et obligations, stipulés dans l'intérêt tout spécial de ces territoires, aux nouveaux acquéreurs[14]). Maintenir ainsi les conventions existantes et les attribuer à qui de droit, est une marque de respect qu'on leur témoigne.

On pose expressément la règle tout à fait logique et résultant de la nature du traité même qu'une convention ne peut être revisée à moins du consentement unanime des anciens signataires. Beaconsfield exige en 1878 que toutes les Puissances ayant conclu les traités de 1856 et de 1871 concourent à régler la situation critique de l'Orient.

On soutient d'autre part qu'un Etat ne peut exiger l'exécution d'un traité dont il n'est pas signataire. Cette théorie est logique en elle-même. Mais en 1867, elle fut appliquée d'une manière peu louable. Dans la paix de Prague, l'Autriche et la Prusse avaient stipulé que la partie septentrionale du Slesvig devait être rétrocédée au Danemark si la population le demandait par un libre vote[15]). Or, Napoléon III, ayant soutenu la revendication danoise qui invoquait cette clause, reçut de la part du gouvernement prussien la réponse hautaine que le droit de réclamer l'exécution du traité de Prague appartenait exclusivement aux parties contractantes et que la France, qui

---

8) Article 23. Strupp, I, 201.
9) Article 2. Strupp, I, 236.
10) Article 13. Strupp, I, 248.
11) Jacomet, *La guerre et les traités,* 1909, p. 128 et suiv.
12) Article 6. Strupp, II, 126.
13) Jahrbuch des öffentlichen Rechts, I, 728.
14) Article 17. Strupp, I, 237.
15) Article 5. Strupp, I, 246.

n'était pas du nombre, n'avait qu'à se taire [16]). Cette réplique de la Prusse était correcte en droit formel, mais elle était injuste malgré tout. Car le principe défendu par Napoléon III était une liberté individuelle qui, dès cette époque, s'imposait à la conscience humaine. C'était le droit des nationalités, le droit des peuples de disposer de leur sort. La Prusse pouvait défendre son attitude en disant que pareil droit n'était pas reconnu comme partie intégrante de la loi internationale. Mais cela n'empêche que sa manière d'agir allait contre le flot de l'histoire et s'attaquait à une croyance fondamentale des nations modernes.

Les violations de traités ne manquent pas à cette époque. Plusieurs d'entre elles ne sont pas flagrantes, elles ont un caractère tortueux et subtil :

La Paix de Prague autorise la Prusse à créer une ligue entre le Nord et le Sud de l'Allemagne, mais à la condition expresse que les Etats associés conservent leur indépendance [17]). Or, Bismarck vient de fonder, quelques jours auparavant, une alliance offensive et défensive de toute l'Allemagne [18]). Cette alliance n'est pas en contradiction avec la lettre du traité; à ne considérer que sa structure extérieure, elle est un simple accord international et ne diminue pas la souveraineté des contractants. Mais de fait elle n'est autre chose qu'une inféodation des Etats du sud à la Prusse, une première esquisse de l'Empire. Car Berlin sera libre de régler sa politique de manière à entraîner ses alliés dans une guerre d'agression. Maintenir cette ligue ou, ce qui est équivalent, signer le traité de Prague malgré son existence, est donc porter atteinte à ce traité, au moment même de sa conclusion.

La consolidation de l'union douanière allemande en 1867 a une portée semblable. Le nouveau statut de cette ligue, avec son président perpétuel, qui est le roi de Prusse, avec son Conseil de Plénipotentiaires et son Parlement élu, a une telle similitude avec la loi constitutionnelle qui régit la Confédération de l'Allemagne du Nord, qu'il apparait comme une ombre précédant l'Empire de 1871 [19]).

Autre exemple : Le prince Guillaume, régent de Prusse, inter-

---

[16]) Debidour, II, 349.
[17]) Article 4. Strupp, I, 245.
[18]) Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, 1911, I, 37.
[19]) Laband, *op. cit.*, I. 38.

rogé par Napoléon III qui va s'engager dans la campagne d'Italie, promet de rester neutre. Mais il pose la condition que la France ne prenne pas l'offensive. En effet, l'Autriche, dès lors qu'elle subirait une attaque, pourrait exiger le secours de la Confédération germanique, secours qui ne saurait guère lui être refusé. Si, au contraire, elle ouvre les hostilités, elle fournit à la Prusse une excellente raison pour lui refuser son appui. Le prince Guillaume est évidemment de mauvaise foi. Car il sait que l'empereur veut détacher l'Italie des Habsbourg. Demander que l'offensive parte de l'Autriche, c'est inciter Napoléon III à user de stratagèmes pour amener François-Joseph à déclarer la guerre.

Citons un dernier cas dans lequel un pacte est enfreint dans son esprit. L'événement date de janvier 1871, après la signature de l'armistice. Le Gouvernement de la Défense nationale était confiné dans Paris, mais entretenait une délégation en province. « Jules Favre, la tête perdue de douleur, commit deux fautes dont la seconde surtout eut les plus funestes conséquences. En informant la délégation de l'armistice qu'il venait de conclure, il omit d'un côté de l'avertir que la suspension d'armes ne devait commencer que le 31 janvier, si bien que, les troupes françaises ayant reçu partout l'ordre de s'arrêter dès le 29, les Allemands purent pendant deux jours continuer leurs opérations; de l'autre, il négligea d'aviser la délégation que l'armée de l'Est était exceptée de l'armistice. M. de Bismarck, qui eut à transmettre le télégramme à Bordeaux, n'eut pas la générosité de corriger cet oubli inconcevable. Le résultat, c'est que l'armée de l'Est, immobilisée dès le 29 par les ordres de Gambetta, vit l'Allemand Manteuffel lui barrer la seule route qui lui restât ouverte vers Lyon et que le 31 elle dut se réfugier toute entière sur le territoire suisse, où elle fut aussitôt neutralisée »[20]). Bismarck n'avait pas compris qu'ayant conclu l'armistice et accepté d'en transmettre la nouvelle, son attitude était contraire à la bonne foi qui régit les traités.

---

[20]) Debidour, II, 432; Sorel, *Histoire diplomatique de la guerre franco-allemande*, 1875, II, 186.

II. La liberté des Etats

1. — § 86

Le principe

En 1848, l'Europe est débordée par un soulèvement des peuples contre l'absolutisme des monarques. La Pentarchie et la Sainte-Alliance ne sont plus capables d'arrêter le flot impétueux qui se déchaîne comme une force de la nature. Du reste, l'ancienne ligue des rois contre les peuples ne tarde pas à s'anéantir dans la guerre de Crimée qui jette la division parmi les alliés de 1815.

Les idées de 1789 s'épanouissent alors en une floraison nouvelle. On voit reparaître la doctrine de la souveraineté nationale qui déclare tout peuple libre de se donner la constitution de son choix. Dans une note du 27 octobre 1860, lord John Russel soutient devant l'Europe que les peuples ont toujours le droit de changer de gouvernement et qu'il est inique de vouloir les en empêcher [21]). En septembre 1870, le ministère britannique promet à Thiers de reconnaître le Gouvernement de la Défense nationale dès qu'il sera devenu, par des élections régulières, le représentant légitime de la France [22]). Autre exemple : Le traité de Berlin décide en 1878 que le prince de Bulgarie sera librement élu par la population [23]). Bismarck se met en contradiction avec ce principe lorsque, après la chute de la Monarchie et la constitution du Gouvernement de la Défense nationale, il entame des négociations avec l'ancienne impératrice et Bazaine pour restaurer l'Empire [24]).

Cette doctrine de la souveraineté du peuple est un soutien puissant pour la théorie parallèle qui défend la souveraineté de l'Etat. Car si l'on admet la libre organisation des sociétés politiques, il est conséquent de reconnaître leur indépendance dès qu'elles sont constituées et qu'elles vivent. Le respect se transporte de l'action créatrice à la création elle-même. Cette considération est très sem-

---

[21]) Debidour, II, 225.

[22]) *L. c.*, 413.

[23]) Article 3. Strupp, I, 205.

[24]) Debidour, II, 417; Filon, *Souvenirs sur l'impératrice Eugénie*, 1920, chap. 10.

blable à telle autre que nous avons faite dans un chapitre précédent pour rapprocher le principe des nationalités de la même doctrine du caractère souverain des Etats.

L'idéal de la liberté remporte plusieurs succès notables au Congrès de Berlin [25]). Le Monténégro, la Serbie, la Roumanie sont élevés au rang de principautés souveraines [26]). Rapprochons de cet acte d'émancipation le traité de 1863 relatif aux Iles Ioniennes. L'Angleterre renonce au protectorat qu'elle possède sur l'archipel. Doté d'une neutralité permanente [27]) et après consentement du Parlement local, il est uni à la Grèce [28]). La Bulgarie, d'autre part, reste en état de sujétion. Les diplomates réunis à Berlin la constituent en principauté autonome, mais tributaire de la Porte [29]).

Cependant la vassalité n'est pas le seul phénomène qui se mette en contradiction avec le principe de la liberté. Il est un autre système, moins rigide et aux contours plus fuyants, qui met en péril le caractère souverain. C'est l'ascendant politique du plus fort : c'est l'hégémonie.

A une époque où plusieurs puissances de premier ordre se tiennent tête sur l'échiquier européen, se surveillant avec une préoccupation jalouse, aucun Etat ne peut s'arroger une suprématie de fait. On a vu échouer le dessein de Napoléon III, de réunir sous sa domination les pays de race latine, la Belgique, le Portugal, l'Espagne et l'Italie. Le syllabus de 1864, qui veut élever le pape au rang d'arbitre entre les souverains et les peuples et soutient le droit de l'Eglise de s'immiscer dans la législation civile, est resté à l'état de théorie. A pareille époque, l'hégémonie n'est possible que si plusieurs puissances fondent une ligue pour imposer leur volonté commune. Semblable phénomène s'est produit à maintes reprises dans la seconde moitié du XIXe siècle. La Sainte-Alliance et la Pentarchie ont reparu dans le monde, tout en cessant de se prévaloir d'une mis-

---

[25]) Holland, *Studies in international law*, 1898, XII, *The execution of the treaty of Berlin*, p. 226 et suiv.

[26]) Articles 26, 34, 43. Strupp, I, 211 et suiv.

[27]) Depuis 1864 cette neutralité ne s'attache plus qu'aux îles de Corfou et de Paxos.

[28]) Nys, *Notes sur la neutralité*. Revue de droit internat. et de lég. comp., 1900, p. 615; Wambaugh, *A monograph on plebiscites*, 1920, p. 122 et suiv., 838 et suiv.

[29]) Article 1er. Strupp, I, 303; Despagnet, *op. cit.*, p. 194-5.

sion divine. C'est surtout dans les régions balkaniques et en Orient que les grandes cours européennes ont exercé un pouvoir directorial : En 1869, elles ont réglé d'autorité le conflit gréco-turc, allumé par la révolte des Crétois, qui réclamaient leur union au royaume des Hellènes. Elles sont intervenues, en 1876, dans les conflits entre la Porte et ses pays vassaux d'Europe, pour imposer des réformes. Dans le traité de Londres de 1863, la Russie, la France et la Grande-Bretagne se portent garantes que la Grèce vivra sous le principe monarchique et constitutionnel ; or, pareil engagement ne peut être rempli que si les trois Puissances tiennent le pays dans une dépendance de fait.

Il est des traités qui entament le pouvoir d'un Etat pour en transporter une part à un autre pays. Toutefois, en étudiant les phénomènes de ce genre, il ne faut se laisser troubler par les apparences ; il faut au contraire distinguer avec soin la substance d'un acte et les formes diplomatiques dont il est entouré. Voici quelques exemples :

Dans un traité de 1878, la Turquie charge l'Angleterre de défendre ses possessions d'Asie-Mineure contre la Russie et promet de réformer, sous le contrôle de Londres, le gouvernement de ces provinces ; de plus, elle permet à la Grande-Bretagne d'occuper et d'administrer l'île de Chypre qui commande le littoral de l'Anatolie, de la Syrie et de l'Egypte [30]). L'Angleterre obtient de la sorte un protectorat de fait sur l'Asie-Mineure. Quant à l'île de Chypre, sa mainmise n'est pas seulement un acte de domination politique. Elle est un phénomène de droit. Elle est l'acquisition d'une puissance souveraine. On voit, en effet, dans un territoire défini, le pouvoir autochtone céder la place à un pouvoir étranger. L'ancien maître ne conserve qu'un titre nominal, théorique. En d'autres termes, pour quiconque ne s'attache pas aux questions de pure forme et considère le vrai des choses, le traité de 1878 est une cession territoriale. Il faut juger du même point de vue l'article 25 du traité de Berlin qui accorde à l'Autriche-Hongrie le droit d'occuper et d'administrer les provinces turques de Bosnie et d'Herzégovine [31]). Un accord austro-turc du 13 juillet a beau statuer que l'occupation sera consi-

---

[30]) Debidour, II, 520-521.

[31]) Cf. la convention du 21 avril 1879 entre l'Autriche-Hongrie et la Turquie. Strupp, I, 223.

dérée comme provisoire; du moment qu'aucun délai n'est fixé, cette stipulation reste lettre morte[32]).

Le droit que le Congrès de Berlin accorde à la monarchie dualiste sur le sandjak de Novibazar est d'une autre nature[33]). « L'administration ottomane continuera de fonctionner dans le territoire. Néanmoins, afin d'assurer le maintien du nouvel état politique ainsi que la liberté et la sécurité des voies de communication, l'Autriche-Hongrie se réserve le droit de tenir garnison et d'avoir des routes militaires et commerciales sur toute l'étendue de cette partie de l'ancien Vilayet de Bosnie. » Ici nous constatons une véritable division des pouvoirs. L'un des Etats conserve la souveraineté, c'est-à-dire la plénitude de la puissance; l'autre en possède une découpure, une part exactement définie. Un second exemple nous est fourni par le traité de 1857 qui accorde un droit de pêche aux Français sur les côtes de Terre-Neuve. Mais il est un cas plus remarquable : le traité de Vienne de 1815 a décidé « que les provinces de Chablais et du Faucigny et tout le territoire de Savoie au nord d'Ugines, appartenant à S. M. le roi de Sardaigne, feront partie de la neutralité de la Suisse, telle qu'elle est reconnue et garantie par les puissances »[34]). Or, fait notable, le traité de 1860 qui cède la Savoie à la France, admet que le roi de Sardaigne ne peut transférer ces territoires qu'aux conditions auxquelles il les possède lui-même. La neutralité de ces provinces, établie par le traité de Vienne, est donc envisagée comme une restriction toute particulière, restriction qui grève le territoire comme tel et sans tenir compte de son allégeance. On peut comparer une semblable restriction à une servitude, précisément parce qu'elle est inhérente au sol et sans connexion avec la personne qui le possède. Tout de même, il y a une différence. Une servitude peut être opposée à tout le monde, tandis que la neutralité consentie en 1815 vaut seulement contre les signataires du traité de Vienne[35]).

---

[32]) Voir sur l'occupation de Chypre et de la Bosnie-Herzégovine : Robin, *Les occupations militaires en dehors des opérations de guerre.* Thèse, 1913, p. 426 et suiv.; cf. Convention austro-turque du 21 avril 1879. Strupp, I, 223.

[33]) Article 25. Strupp, I, 211.

[34]) Article 92. Strupp, I, 144.

[35]) Rougier, *Le traité de Versailles et la neutralité de la Savoie.* Revue gén. de droit internat. publ., 1920, p. 40 et suiv.

Après avoir envisagé le caractère souverain dans les grandes lignes, posons la question de savoir si le principe a été violé par des interventions durant la période qui nous intéresse.

Il se produit, comme à d'autres époques, des ingérences multiples. Cependant, il n'est pas toujours facile de démêler si elles sont des actes autoritaires, incompatibles avec le caractère souverain, ou bien si elles sont des actes de légitime secours en faveur d'un Etat injustement opprimé.

Un premier exemple d'illégalité flagrante : La Prusse continue à tenir garnison dans la ville de Luxembourg à un moment où la Confédération germanique est dissoute et ne peut donc plus donner mandat au roi Guillaume d'occuper cette place comme forteresse fédérale [36]).

C'est avec raison que le cabinet de Washington proteste contre l'expédition du Mexique, poussée à fond par Napoléon III, qui veut imposer un monarque à ce pays républicain [37]).

En 1856, la France et l'Angleterre engagent Ferdinand II, roi de Naples, à faire cesser le régime de terreur qu'il entretient dans son pays. C'est une intervention qui n'est pas admissible en droit international, malgré son but louable. En effet, les Puissances européennes ne sauraient se prévaloir d'un simple titre humanitaire pour s'ingérer dans le régime intérieur d'un autre Etat. La religion même ne peut leur donner pareille prérogative : Elles ne sont pas fondées à défendre les chrétiens de Turquie, à moins d'y être autorisées par une convention spéciale, telle que l'article 61 du traité de Berlin.

L'Autriche et l'Angleterre protestent contre la paix de San Stefano, conclue en 1878 entre la Russie victorieuse et la Porte. L'Autriche mobilise des troupes et les masse du côté du bas Danube et de l'Illyrie. D'autre part, la flotte anglaise passe les Dardanelles et vient mouiller aux îles des Princes, en vue de Constantinople; si bien que les Russes, pour éviter une descente britannique, doivent s'engager à ne pas entrer dans la capitale ottomane [38]). Le sens de cette intervention est d'empêcher la Russie d'étendre sa puissance

---

[36]) Robin, *Les occupations militaires en dehors des occupations de guerre.* Thèse, 1913, p. 291 et suiv.

[37]) Kraus, *op. cit.*, p. 117 et suiv.

[38]) Debidour, II, 511.

dans les Balkans et la Méditerranée. Cependant l'intervention austro-britannique est justifiée en droit parce qu'elle se met au service de l'intégrité ottomane, norme stipulée par la Paix de Paris en 1856[39]).

Citons encore une intervention qui est légitime parce qu'elle constitue un acte de protection en faveur d'un Etat injustement menacé. En 1875, lorsque l'Allemagne cherche une mauvaise querelle à la France, Lord Odo Russell, au nom de l'Angleterre, et le comte Schouwaloff, au nom de la Russie, vont représenter à l'empereur Guillaume en termes respectueux, mais fermes, que leurs gouvernements ne peuvent voir sans surprise, ni s'abstenir de blâmer l'attitude provocante que l'Allemagne vient de prendre, sans motifs plausibles, à l'égard de la France[40]).

Une intervention peut être consentie. « La Sublime Porte, dit le traité de Berlin, s'engage à réaliser sans plus de retard, les améliorations et les réformes qu'exigent les besoins locaux dans les provinces habitées par les Arméniens et à garantir leur sécurité contre les Circassiens et les Kurdes. Elle donnera connaissance périodiquement des mesures prises à cet effet aux Puissances qui en surveilleront l'application[41]). C'est en vertu de cet article que les Puissances protestent contre les cruautés d'Arménie en 1896.

Avant de clore ce chapitre, rappelons que la courtoisie internationale, elle aussi, est une marque de respect au caractère souverain des Etats. Un manque d'égards entre gouvernements peut avoir des suites funestes.

Ainsi la guerre de 1870 est déchaînée par des blessures d'amour-propre. Après la renonciation du prince de Hohenzollern à la couronne espagnole, les ministres Gramont et Ollivier somment l'ambassadeur prussien de leur apporter une lettre d'excuse du roi Guillaume dans laquelle le monarque, approuvant la renonciation, exprime « son désir que toute cause de mésintelligence disparaisse à l'avenir entre son gouvernement et celui de l'Empereur ». Le diplomate ayant repoussé pareille exigence, Gramont ordonne à Benedetti, son ambassadeur, d'aller trouver le roi Guillaume et de

---

[39]) D'un avis contraire : Despagnet, *op. cit.*, p. 60.

[40]) Debidour, II, 473-474; Schefer, *D'une guerre à l'autre*, 1920, p. 33-35; Despagnet, *op. cit.*, p. 9 et suiv.

[41]) Article 51. Strupp, I, 220.

lui demander la déclaration formelle que non seulement il s'associe au désistement du prince Léopold, mais ne lui permettra jamais de revenir sur sa renonciation au trône d'Espagne. Benedetti expose sa mission à plusieurs reprises, mais sans succès. Bismarck répond alors par une insulte plus grossière. Il jette dans le monde diplomatique cette nouvelle inexacte : Benedetti ayant voulu renouveler sa demande, le roi Guillaume lui aurait fait dire « par l'aide de camp de service » qu'il ne pouvait plus le recevoir. C'est la dépêche d'Ems. Enfin, voici encore un geste discourtois que nous citons dès à présent parce qu'il se rattache à la guerre franco-allemande : En 1891, le gouvernement de Berlin permet à l'impératrice douairière de se rendre à Paris et d'accomplir un pèlerinage à Versailles [42]).

Il est des interventions indirectes. En 1860, Victor-Emmanuel et Cavour permettent à Garibaldi d'organiser publiquement à Gênes un corps expéditionnaire pour conquérir la Sicile. La Grèce encourage l'insurrection crétoise de 1866 par l'envoi d'hommes, d'armes et de munitions, attitude qui est blâmée par les Puissances. En 1876, le tsar fournit aux Serbes un de ses meilleurs officiers pour diriger la campagne contre les Turcs. Autre événement dont l'appréciation est plus difficile: En 1860, Napoléon III, pour protéger François II, roi de Naples, fait croiser une escadre française devant Gaëte et empêche ainsi la flotte sarde de bloquer cette place par mer. Or, la Grande-Bretagne demande et obtient l'éloignement de cette flotte, estimant son intervention illicite. Pour juger ce litige, il faudrait établir au préalable si la guerre de Victor Emmanuel contre le roi de Naples était une guerre juste, question très délicate parce qu'en cette occurrence le principe des nationalités et l'enthousiasme qu'il éveille risque d'obscurcir la vision du droit strict.

2. — § 87

La médiation et l'arbitrage

L'histoire de la médiation n'est pas en progrès.

Concédons qu'à maintes reprises il est fait usage de ce moyen d'amiable composition. En 1857, Napoléon III réunit en conférence les huit signataires du traité de Vienne et le Gouvernement suisse,

---

[42]) Scheier, *D'une guerre à l'autre,* 1920, p. 159. — Voir encore Despagnet, op. cit., p. 4 et suiv.

pour proposer une solution dans l'affaire de Neuchâtel. Son effort est couronné de succès. Frédéric-Guillaume renonce à ses prétentions sur le pays, qui ne sera plus désormais qu'un simple canton helvétique. Le Congrès, en élaborant une solution pacifique de ce litige, se fait le champion du traité de Vienne, qui stipule la neutralité de la Suisse et s'oppose par conséquent à une expédition armée contre le pays de Neuchâtel. Autre exemple : Pendant la guerre de sécession, l'Empire français et d'autres Puissances intercèdent dans un litige entre la Grande-Bretagne et les Fédérés qui ont arrêté des agents sudistes à bord d'un croiseur anglais, le « Trent ». Après la bataille de Sadowa, Napoléon offre ses bons offices aux belligérants et propose des conditions de paix qui passent dans le traité de Nicolsbourg. En 1867, quand se pose la question luxembourgeoise et que la guerre menace d'éclater entre la France et la Prusse, les Puissances recommandent la neutralisation du grand-duché, solution qui est acceptée dans le traité de Londres[43]). Une conférence européenne intervient en 1869 dans un conflit entre la Porte et la Grèce, accusée de soutenir la rébellion crétoise. Enfin la Grande-Bretagne offre ses bons offices à la veille de la guerre franco-allemande.

Il y a là des exemples nombreux. Toutefois, quelques-unes de ces actions médiatrices ont une particularité notable. Elles n'atteignent pas leur but par une simple persuasion des adversaires, elles ne terminent pas le litige en inspirant une libre décision aux parties : elles agissent, dans une certaine mesure, par intimidation. Dans les affaires de Neuchâtel et de Crète c'est l'Europe qui offre ses bons offices. Or, pour l'Europe, s'intéresser à un litige c'est presque en dicter la solution. Après Sadowa les désirs de la France ont un poids considérable. Car cet Empire n'est pas entré dans la lutte et ne se trouve pas affaibli comme les deux parties belligérantes. On le voit bien, ces médiations opèrent avec une énergie qui est inconciliable avec leur nature même. Elles ressemblent à des interventions autoritaires, elles sont presque des actes de domination. C'est un phénomène presque inévitable : Dès que les forts prêtent leurs bons offices aux faibles, la médiation risque de perdre son vrai caractère. Il vaut donc mieux, pour sauvegarder l'esprit de

---

[43]) Strupp, I, 249.

l'institution, que le tiers ait seulement une autorité morale et soit doté d'une puissance faible comparativement à celle des parties en litige.

Passons à l'arbitrage. Il s'affirme avec succès. De nombreux conflits sont réglés par une procédure de justice. Nous signalerons le jugement rendu en 1872 par l'Empereur d'Allemagne sur une délimitation territoriale entre les Etats-Unis d'Amérique et le Canada. Nous rappellerons aussi la sentence prononcée en 1877 par la Commission d'Halifax sur le droit de pêche des citoyens américains dans les eaux britanniques du Canada et de Terre-Neuve. Mais le procès le plus fameux a été l'affaire de l'Alabama. Les Etats-Unis reprochaient à l'Angleterre d'avoir, pendant la guerre de sécession, laissé construire ou ravitailler dans ses ports plusieurs corsaires des Etats du Sud, dont l'un surtout, l' « Alabama », avait fait des ravages terribles dans la marine marchande des Etats du Nord. Après un échange de notes violentes et une tension diplomatique de plusieurs années, intervint le traité de Washington qui décida l'arbitrage. Le tribunal devait être composé de cinq membres nommés par le président des Etats-Unis, par la reine d'Angleterre, le roi d'Italie, l'empereur du Brésil et le président de la Confédération suisse. La sentence déclara l'Angleterre responsable et la condamna au paiement de 15 millions et demi de dollars. Le gouvernement de Londres se soumit au jugement. Il accueillit la sentence qui proclamait ses torts, dit Cockburn, avec la soumission et le respect dûs à la décision d'un tribunal qu'il avait librement reconnu. Cet exemple donné par deux puissants Etats dans un litige qui avait surexcité les passions de leurs peuples a été d'une portée magnifique. Il a engendré un grand mouvement d'opinion en faveur de l'arbitrage dans le monde entier[44]).

3. — § 88

La neutralité

Les nombreuses guerres qui se poursuivent au milieu du XIX[e] siècle remettent la question de la neutralité à l'ordre du jour.

Le traité de 1871, qui dirige le conflit de l' « Alabama » dans

---

[44]) Bonfils-Fauchille, *Manuel de droit international public*, 1912, n° 958, p. 620. Strupp, I, 405.

la voie de l'arbitrage, édicte trois règles précieuses. On a pris l'habitude de les nommer les règles de Washington. Les voici :

Le gouvernement neutre doit faire diligence pour empêcher, dans ses eaux juridictionnelles, l'équipement et l'armement d'un vaisseau pouvant être raisonnablement soupçonné de devoir entreprendre des opérations de guerre contre une autre puissance. Il est également tenu de faire tous ses efforts pour empêcher la sortie d'un pareil navire, une fois les préparatifs terminés [45]).

Le gouvernement neutre ne doit permettre qu'un belligérant se serve de ses eaux juridictionnelles comme d'une base d'opération, de ravitaillement, de recrutement.

Il est même responsable des actes contraires à ces règles que des particuliers pourraient commettre dans son domaine [46]).

L'attitude des gouvernements européens durant la guerre franco-allemande est digne d'attention.

Il est un fait avéré que la Confédération helvétique se conforme strictement au droit international, quand elle accueille l'armée Bourbaki sur son territoire. Elle interne les troupes et leur fait déposer les armes, équipements et munitions.

La Russie, l'Angleterre et l'Italie forment une ligue des neutres en 1870. Les trois Etats s'engagent à ne pas intervenir isolément et à ne se mêler du conflit que d'un commun accord. Cependant, la Russie et l'Angleterre n'observent pas une attitude correcte. La Russie s'engage dans la voie scabreuse de la neutralité bienveillante qui est bien souvent la négation même de la neutralité : Le tsar promet au roi Guillaume, en retour d'une certaine complaisance pour sa politique en Orient, de le laisser marcher vers le Rhin et d'immobiliser l'Autriche en la menaçant d'une attaque à fond si elle fait seulement mine de bouger [47]). Ce n'est autre chose qu'une alliance conditionnelle pour le cas où l'Autriche se mettrait en mouvement. L'Angleterre proclame, le jour même de la déclaration de guerre, sa neutralité pure et simple. Mais cela ne l'empêche pas de combiner

---

[45]) Pendant la guerre de sécession la France remplit ce devoir. Sur des réclamations venues de Washington, le gouvernement de Paris prend les mesures nécessaires pour que des navires, déjà mis en chantier, ne soient pas livrés aux confédérés du Sud. Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, no 1464.

[46]) Strupp, I, 405.

[47]) Debidour, II, 386, 396.

ses efforts avec ceux de la diplomatie russe pour empêcher le roi de Danemark, Christian IX, de s'allier à la France et de prendre la Prusse à revers [48]).

Une promesse de neutralité tout à fait originale est faite par l'Autriche à la Russie en 1877. François-Joseph s'engage à ne pas s'immiscer dans la guerre qui va s'ouvrir entre le tsar et le sultan, mais il fait dépendre sa neutralité de certaines conditions : Il demande par exemple que la Russie s'abstienne de toute acquisition territoriale sur la rive droite du Danube, qu'elle respecte l'intégrité de la Roumanie et ne touche pas à Constantinople. Il y a donc un engagement sous condition et de plus une notification diplomatique des circonstances qui détermineraient l'Autriche à déclarer la guerre au tsar.

Il est quelques exemples de neutralisations régionales. Le traité de Berlin stipule : « Afin d'accroître les garanties assurées à la liberté de la navigation sur le Danube reconnue comme étant d'intérêt européen, les Hautes Parties contractantes décident que toutes les forteresses et fortifications qui se trouvent sur le parcours du fleuve depuis les Portes de fer jusqu'à ses embouchures seront rasées et qu'il n'en sera pas élevé de nouvelles. Aucun bâtiment de guerre ne pourra naviguer sur le Danube en aval des Portes de fer, à l'exception des bâtiments légers destinés à la police fluviale et au service des douanes » [49]).

4. — § 89

L'équilibre

La théorie de l'équilibre n'était pas d'actualité quand les Puissances européennes étaient groupées dans la Sainte-Alliance et la Pentarchie. Mais elle retrouve son ancienne importance dès que la guerre de Crimée a définitivement rompu la constellation diplomatique de Vienne et d'Aix-la-Chapelle et que le jeu des rivalités a repris son cours.

---

[48]) A comparer l'attitude singulière de l'Autriche pendant la guerre de Crimée. Dupuis, *op. cit.*, p. 258, 262.

[49]) Article 52. Strupp, I, 218; cf. acte de navigation danubienne de 1865. Article 21. Strupp, I, 304.

Le nœud de la crise fatale, suscitée par la candidature des Hohenzollern au trône d'Espagne, est un souci d'équilibre. Le ministre Gramont déclare à la Chambre française : « Nous ne croyons pas que le respect des droits d'un peuple voisin nous oblige à souffrir qu'une puissance étrangère, en plaçant un de ses princes sur le trône de Charles-Quint, puisse déranger à notre détriment l'équilibre actuel des forces en Europe et mettre en péril les intérêts et l'honneur de la France. Cette éventualité, nous en avons le ferme espoir, ne se réalisera pas. Pour l'empêcher, nous comptons à la fois sur la sagesse du peuple allemand et sur l'amitié du peuple espagnol. S'il en était autrement, forts de votre appui et de celui de la nation, nous saurions remplir notre devoir sans hésitation et sans faiblesse. »

C'est la préoccupation de l'équilibre qui inspire l'attitude des puissances neutres dans les trois grandes conflagrations qui se produisent en 1866, en 1870 et en 1877. Lors des deux guerres victorieuses de la Prusse, l'Europe s'imagine à tort que l'abaissement de l'Autriche et de la France est une sauvegarde de la juste balance. C'est qu'une tradition historique représente toujours ces deux pays comme des puissances impérialistes, dangereuses pour la tranquillité générale; la Prusse, au contraire, apparaît comme un Etat en pleine formation, qui est moins dangereux et qui peut faire œuvre utile en tenant les deux Empires en échec. C'est une des grandes raisons pour lesquelles l'Europe laisse faire Sadowa et Sedan. La conception varie après le traité de Francfort : En 1878, la conflagration entre la Russie, l'Autriche et l'Angleterre est avant tout conjurée par la crainte de voir l'Allemagne, qui apparaît maintenant sous un nouveau jour, profiter du désordre général et s'agrandir par l'annexion des Pays-Bas.

5. — § 90

La théorie des nationalités

Le mouvement d'opinion le plus puissant qui ait agi sur la politique internationale depuis 1789 jusqu'à nos jours est incontestablement la théorie des nationalités. Cette théorie est fille de la Révolution française. Mais lors de sa première apparition, à la fin du XVIIIe siècle, elle est encore incomplète. Car elle admet que les hommes se rallient à telle société politique ou à telle autre par un

simple acte de réflexion, en pesant les avantages matériels et moraux que pourra leur valoir la vie commune dans un cadre donné. Elle néglige par conséquent la force de la tradition qui sommeille, inconsciente, au fond de l'âme populaire. Elle néglige l'élément historique. Elle dénote par ce trait qu'elle est bien issue de cette doctrine maîtresse de la Révolution française qui réduit l'origine et la vie de l'Etat aux calculs de la raison.

Au milieu du XIXe siècle, la doctrine est approfondie. Elle est conçue dans un esprit plus large. Elle prend sa forme définitive. Il semble donc que le moment soit venu d'en présenter une analyse complète [50]).

La théorie des nationalités est une conséquence de l'axiome plus général de la Révolution que l'homme a le droit de disposer de lui-même dans la vie politique. De cet axiome découlent deux conséquences directes : C'est d'abord le droit des citoyens de se donner le gouvernement de leur choix, en d'autres termes, la souveraineté du peuple. C'est ensuite le droit des citoyens de délimiter la communauté politique dans laquelle ils entendent se grouper. La première de ces libertés domine la vie constitutionnelle, la seconde est une loi régulatrice des frontières.

La nation n'est donc autre chose qu'une société d'hommes qui s'unissent par la résolution de former un Etat. La force qui les rive ensemble est le désir de réaliser en commun, sous les mêmes lois, un même idéal de culture. La nation est donc un phénomène de volonté. Elle est une coalition basée sur un libre choix.

Il en résulte que la nation n'est pas déterminée par des facteurs objectifs. La langue et la race, tout en pouvant être parmi les forces génératrices qui la font éclore, ne sont pas, pour elle, des éléments constitutifs. La nation ne se résume pas en une similitude de qualités naturelles. La nation est un phénomène essentiellement subjectif. Elle est un tissu de souvenirs communs, souvenirs de luttes amères pour le droit et la liberté, souvenirs de victoires et de sombres deuils. Elle vit par la foi dans une haute destinée, par l'espoir d'un avenir glorieux. Et cette volonté, cette énergie prend une forme palpable dans la résolution de vivre et de travailler ensemble. La

---

[50]) Cf. mon ouvrage *Das Problem des Völkerrechts*, 1917, p. 244 et suiv.

nation n'est pas une parenté, elle est une alliance. Elle n'est pas un état de choses, elle est un acte créateur [51]).

---

[51]) Ernest Renan, *Discours et conférences*, 1887, et principalement la conférence sur ce sujet : *Qu'est-ce qu'une nation?* « L'homme n'appartient ni à sa langue ni à sa race, il n'appartient qu'à lui-même, car c'est un être libre, c'est un être moral. Le droit des populations à décider de leur sort est la seule solution des difficultés de l'heure présente que peuvent rêver les sages. — Une nation, c'est pour nous une âme, un esprit : une famille spirituelle, résultant dans le passé de souvenirs, de sacrifices, de gloires, souvent de deuils et de regrets communs; dans le présent du désir de continuer à vivre ensemble. Ce qui constitue une nation, ce n'est pas de parler la même langue ou d'appartenir à un même groupe ethnographique; c'est d'avoir fait ensemble de grandes choses dans le passé et de vouloir en faire encore dans l'avenir. La nation est un principe spirituel, résultant des complications profondes de l'histoire. » — Le baron Eötvös: « Si l'on demande à quoi l'on peut reconnaître une individualité nationale, nous répondrons : uniquement dans la conscience qu'elle puise de son existence personnelle par le besoin de réaliser cette existence. Chaque peuple, qu'il se compose de millions ou seulement de milliers d'individus, qu'il soit indépendant ou bien soumis à un autre peuple, se sentira comme nationalité, si cette conscience s'éveille en lui, et il devra être reconnu. » — Maximilien Deloche, *Du principe des nationalités*, 1860; Ollivier, *L'Empire libéral*, 1895 et suiv., vol. I, p. 164-169; vol. III, p. 97-98; Pasquale Stanislao Mancini, *Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti, prelezione al corso di diritto internazionale e marittimo pronunziata alla R. Università di Torino*, 1851; Nys, *Le droit international*, 1904, vol. I, sect. II, chap. II; Mérignac, *Traité de droit public international*, vol. I, 1905, livre I, chap. III, sect. I. — « Une nation est un plébiscite de tous les jours »; Mancini, *Discours cité :* « La nation est une société naturelle d'hommes que l'unité de territoire, d'origine, de mœurs et de langage mène à la communauté de vie et de conscience sociales »; Fustel de Coulanges : « Les hommes sentent dans leur cœur qu'ils sont un même peuple lorsqu'ils ont une communauté d'idées et de souvenirs. » — Voir parmi la littérature la plus récente : Hauser, *Le principe des nationalités*, 1916; Zeballos, *La nationalité*, 1914 et suiv., 4 vol.; Dunning, *A history of political theories, from Rousseau to Spencer*, 1920, chap. VIII; Mattern, *The employment of the plebiscite in the determination of sovereignty*, 1920; Le Fur, *Nationalités et Etats*, Revue de droit intern. et de lég. comp., 1921, p. 193 et suiv.; Le Fur, *Races, nationalités et Etats*, 1922, et notamment au chap. II, 3. *a*) La théorie nationalitaire qui fait prédominer l'idée de la liberté individuelle; *b*) La théorie nationalitaire à forme étatiste et réaliste; Van Gennep, *Traité comparatif des nationalités*, 1922. — La Suisse, tout en étant un amalgame de langues et de races différentes, est un type accompli de la nation. Car dans ce pays la volonté de vivre ensemble est le seul lien qui existe, et ce lien est assez fort pour vaincre toutes les forces centrifuges.

Or la nation, par le seul fait qu'elle existe, a le droit primordial de se cristalliser en Etat. Vouloir l'Etat, c'est avoir la liberté de le parfaire. Le simple désir est déjà le titre justificatif. Or, ce qui est essentiel et fait précisément naître des conflits multiples, c'est que pareil droit de former un Etat englobe aussi la revendication de la terre ancestrale: Les hommes qui tendent les uns vers les autres n'ont pas simplement la faculté peu appréciable d'aller fonder une société politique en un territoire encore inoccupé ou de fusionner par l'émigration avec un corps existant et qui répond à leurs aspirations. Leur droit personnel porte en lui un droit réel. Les populations qui règlent leur destinée propre, disposent en même temps du sol auquel les unit un lien historique. Ce droit à la terre est comme un élément féodal qui a survécu dans la théorie moderne des nationalités.

Cette théorie, prise en elle-même, est inattaquable. Mais elle n'est pas une vérité absolue. Elle se heurte, dans la vie des peuples, à une autre vérité qui n'est pas moins solide. C'est la nécessité dans laquelle se trouve toute société politique de posséder un territoire qui lui offre non seulement une possibilité de défense contre l'invasion, mais encore une source de subsistance économique. Etre entouré de montagnes et de fleuves, posséder un sol d'une richesse multiple, des voies de communication naturelles et une porte ouverte sur la mer, voici des besoins impérieux qui ont une puissance et une raison d'être non moins grandes que l'affinité morale des hommes. C'est la loi des frontières naturelles, et sa collision permanente avec le principe des nationalités est inévitable. La volonté de la vie collective d'une part, le souci de la sécurité, la tendance au domaine harmonieux de l'autre, ce sont là des forces adverses et rarement conciliables [52]).

Quelle sentence faut-il rendre quand on voit se heurter ainsi

---

[52]) La France est un exemple peu commun d'harmonie entre les deux éléments. C'est que dans ce pays l'unité géographique a puissamment contribué à faire naître l'unité psychologique. « Le Sénat romain, dit Camille Jullian, a brisé la Gaule : les empereurs doivent reconnaître son unité. Les Barbares l'ont partagée entre eux ; les Francs la reconstituent. Le régime féodal a fait prévaloir, sur la vie nationale, la vie provinciale : la nature est la plus forte et la France se reforme là où était la Gaule. Grâce à la terre, à travers des milliers d'années, il a existé sous des noms différents, gaulois, romain, franc et français, le germe indestructible d'un génie national. » Johannet, *Le principe des nationalités,* 1918, p. 373, annot. 1.

des courants contraires? C'est une question de tact et d'appréciation équitable. Elle sera toujours dominée par le principe qu'un état de choses existant, basé sur un juste titre et même sur l'effet du temps doit prévaloir sur une simple aspiration, fût-elle légitime en elle-même.

La Suisse, les Etats-Unis, l'Angleterre ont étouffé des mouvements de sécession qui menaçaient l'intégrité homogène de leur territoire[53]). En d'autres occasions, le principe des nationalités a vaincu. Les guerres d'indépendance des colonies anglaises, espagnoles et portugaises d'Amérique, le soulèvement des Hellènes, la séparation de la Belgique et des Pays-Bas, l'émancipation progressive des pays balkaniques, le compromis austro-hongrois qui établit en 1867 les libertés magyares, l'unification de l'Italie et de l'Allemagne, voici les grands succès qu'a remportés le principe au cours de trois générations.

Au milieu du XIXe siècle, ce mouvement d'idées trouve un champion royal, c'est Napoléon III[54]). L'empereur a embrassé la doctrine avec passion. Il a fait d'elle un article de foi de sa politique étrangère. On dirait que, ne pouvant conquérir l'Europe par les armes, comme son illustre parent, il ait voulu la dominer par la force d'une idée morale et se donner ainsi le prestige d'un sauveur, la dignité d'un arbitre dans la diplomatie[55]).

En 1857, Napoléon III brise une première lance pour le principe des nationalités en se faisant le champion de la liberté neuchâteloise. En 1858, la Valachie et la Moldavie, que le traité de Paris a constituées en principautés distinctes, demandent leur réunion en

---

[53]) Grailly, *La vérité territoriale et la rive gauche du Rhin*, 1917, p. 193; Le Fur, *Guerre juste et juste paix*. Revue gén. de droit internat. publ., 1919, p. 395.

[54]) Redslob, *Das Problem des Völkerrechts*, p. 247 et suiv.

[55]) Seignobos, *Histoire politique de l'Europe contemporaine*, 1897, p. 749; Jerrold, *The Life of Napoleon III*, 1874-1882, vol. IV, p. 158; Ollivier, *L'Empire libéral*, 1895 et suiv, vol. III, livre IV, chap. V, § 1; De la Guéronnière, *L'empereur Napoléon III et l'Italie*, 1859; Napoléon III, *Vie de César*, 1865 et suiv.; Ollivier, *L'Empire libéral*, 1895 et suiv., vol. III, p. 98. « Napoléon Ier avait dit à Sainte-Hélène : « Le premier souverain qui, au milieu de la grande mêlée, embrassera de bonne foi la cause des peuples, se trouvera à la tête de l'Europe et pourra tenter tout ce qu'il voudra. » C'est ce qui a inspiré Napoléon III. »

un seul Etat et s'ingénient à réaliser cette aspiration par un détour, en élisant le même hospodar. L'Empereur s'intéresse vivement au sort des deux provinces. Avec l'appui de la Russie, de la Prusse et de la Sardaigne, il obtient de l'Angleterre, de l'Autriche et de la Turquie, d'abord récalcitrante, l'établissement d'une législation, d'une haute juridiction et d'une armée communes. Il réussit de plus à faire accepter la double élévation du Bojard Couza, qui prend ainsi le titre d'un prince de Roumanie, sous le nom d'Alexandre [56]).

C'est une première victoire simplement diplomatique en faveur de la doctrine. Mais bientôt l'Empereur défend le principe des nationalités sur le champ de bataille.

Lorsqu'en 1859 la guerre éclate entre l'Autriche et la Sardaigne, qui se met à la tête du mouvement insurrectionnel contre la domination des Habsbourg dans le nord de la péninsule, Napoléon III se déclare pour Victor-Emmanuel et Cavour [57]). Il a préparé cette lutte par des négociations très suivies avec le gouvernement de Turin, il l'a presque réglée d'avance lors d'une rencontre à Plombières avec le ministre patriote. Et le voilà qui jette l'épée française dans la balance pour donner la vie politique à la nation italienne.

Le sort des armes n'est pas entièrement favorable aux alliés. Sur le Rhin la Prusse prend une attitude menaçante. Il faut aller vite si l'on ne veut pas qu'une médiation, imposée par les Puissances neutres, vienne mettre un terme à la guerre. La Paix de Zurich, préparée par l'accord de Vienne et conclue en 1859, cède la Lombardie à Napoléon et par son entremise au roi de Sardaigne. La France et l'Autriche promettent de favoriser une fédération des Etats italiens qui doit être placée sous la présidence d'honneur du pape et doit aussi comprendre la Vénétie, malgré sa sujétion à la couronne des Habsbourg [58]).

---

[56]) Seignobos, *l. c.*, p. 611-612, 753; Ollivier, *l. c.*, vol. III, p. 345-349, 405-412, 425-429; Discours de l'Empereur à l'ouverture de la session législative, 1858. *Oeuvres de Napoléon III*, vol. V, p. 49 et suiv.; Jerrold, *The Life of Napoleon III*, 1874-1882, vol. IV, p. 106, 133 et suiv.; Stern, *op. cit.*, vol. VIII.

[57]) Proclamation au peuple français, 3 mai 1859. *Oeuvres de Napoléon III*, vol. V, p. 78; Ordre du jour à l'armée d'Italie, p. 81, ibidem.

[58]) Articles 4, 5, 18. Strupp, I, 272 et suiv. Lettre de l'Empereur au roi de Piémont. *Oeuvres*, vol. V, p. 96 et suiv.

C'est ici que s'arrête l'action de l'Empereur. Elle n'a plus de part aux soulèvements populaires et aux plébiscites qui transforment bientôt la péninsule entière en un royaume unique sous le sceptre de Victor-Emmanuel [59]). Napoléon III obtient une cession territoriale, non seulement pour prix de ses services, mais avant tout pour consolider la ligne défensive de la France, qui n'aura plus désormais pour voisine le petit royaume de Piémont, mais un Etat puissant [60]) : Le roi de Sardaigne abandonne la Savoie et le territoire de Nice à l'Empereur, à condition que les habitants, consultés sur leur sort, acceptent de plein gré le changement de régime [61]). Le plébiscite est fait, il apparaît comme un nouvel hommage que Napoléon III rend au principe des nationalités.

Quelques années plus tard, l'Empereur trouve une nouvelle occasion d'appliquer sa doctrine. Offrant sa médiation après la bataille de Sadowa, il suggère aux belligérants de recourir au plébiscite dans les duchés de l'Elbe que l'Autriche, renonçant au condominium, abandonne à la Prusse. Cédant aux instances de Napoléon III, la Prusse et l'Autriche décident que les districts septentrionaux du Slesvig seront rendus au Danemark s'ils en expriment le désir par un libre vote [62]). Cette clause n'est pas appliquée. En 1878, à l'époque où la Prusse et l'Autriche se rapprochent et préparent leur alliance, elle est formellement abolie par une nouvelle entente [63]). C'est une concession amicale que demande le roi Guillaume et que François-Joseph n'hésite pas à lui accorder. Le plébiscite, éludé en Slesvig, est par contre mis en œuvre en Vénétie. Après le désastre de Sadowa l'Autriche, désireuse de faire la paix avec l'Italie, s'adresse à Napoléon III et lui demande d'intervenir en médiateur. Elle lui abandonne la Vénétie, qu'à son tour il cédera au roi de Sardaigne, sous réserve de l'assentiment des populations dûment consultées [64]).

---

[59]) Grailly, *op. cit.*, p. 255.

[60]) Wambaugh, *A monograph on plebiscites*, 1920, p. 65 et suiv., 441 et suiv.

[61]) Traité de 1860 relatif à la cession de Nice et de la Savoie, article 1er. Strupp, I, 275.

[62]) Traité de Prague. Article 5. Strupp, I, 246.

[63]) Strupp, I, 246.

[64]) Paix de Vienne, préambule. Article 3. Strupp, I, 276. Lettre de Napoléon à Victor-Emmanuel, 11 août 1866. Voir Jerrold, *The Life of*

D'autres tentatives de l'Empereur échouent. C'est en vain que Napoléon prend le parti de la Pologne insurgée, c'est en vain qu'il propose le plébiscite dans les duchés de l'Elbe pour éviter la guerre entre l'Autriche, la Prusse et le Danemark.

Notons aussi que l'Empereur a trahi son propre système et commis une aberration singulière en ouvrant des pourparlers avec le roi de Hollande pour lui acheter le Luxembourg et en négociant, après Sadowa, un compromis singulier avec le comte de Goltz, compromis qui devait ratifier les conquêtes de la Prusse en Allemagne et céder à la France, en guise de compensation, la Bavière et la Hesse rhénanes.

En fin de compte, le progrès que le mouvement des nationalités réalise sous la puissante égide de l'Empereur, est d'accréditer la règle du plébiscite. Aucun pays ne doit passer d'une allégeance à une autre, si ce n'est par une libre décision populaire.

Il est un autre système plus ancien que le plébiscite et qui rend un hommage plus modeste au principe des nationalités. C'est le système de l'option. Nous le voyons apparaître à maintes reprises au temps de Napoléon Ier, ainsi dans le traité de Campoformio [65]) et dans les deux Paix de Paris [66]). Parfois il sert à modérer la rigueur du plébiscite à l'égard de la minorité hostile au changement de régime. C'est dans cet esprit qu'il fonctionne dans la Paix de Zurich [67]), ensuite dans la Paix de 1864, qui cède les duchés de l'Elbe à l'Autriche et à la Prusse [68]), enfin dans la Paix de 1866 entre l'Autriche et l'Italie [69]). Ou encore, autre alternative, il représente la seule concession faite au principe des nationalités quand le plébiscite n'a pas lieu. Nous songeons ici à la Paix de Francfort [70]). Dans tous ces traités l'option est invariablement liée à la condition rigoureuse de l'émigration. On observe d'autre part une atté-

---

Napoleon III, vol. IV, p. 326; Wambaugh, *op. cit.*, p. 96 et suiv., 679 et suiv.

[65]) Article 9. Strupp, I, 91.

[66]) 1814. Article 17. Strupp, I, 122; 1815. Article 7. Strupp, I, 170.

[67]) Article 12. Strupp, I, 272.

[68]) Article 19. Strupp, I, 238.

[69]) Article 14. Strupp, I, 277.

[70]) Article 2. Strupp, I, 259. — May, *Le traité de Francfort*, 1909, chap. II.

nuation remarquable : Tandis que les pactes d'Andrinople [71]), de Paris [72]) et l'accord de 1839 relatif à la Belgique [73]) exigent la liquidation des biens immobiliers, les traités de Zurich [74]), de Vienne [75]) et de Francfort [76]), suivant le principe plus libéral de la Paix de Westphalie, permettent aux émigrants de conserver la propriété de leurs biens-fonds dans le territoire qui change de maître.

Vu cette fréquence de la règle d'option, il est permis de dire qu'elle se consolide en loi coutumière.

Il reste à noter enfin certaines clauses, insérées dans l'acte du Congrès de Berlin, qui assurent une égalité de traitement aux différentes populations habitant le même pays. « Dans les localités, dit cet acte, où les Bulgares sont mêlés à des populations turques, roumaines, grecques ou autres, il sera tenu compte des droits et des intérêts de ces populations en ce qui concerne les élections et l'élaboration du règlement organique » [77]). Et d'autre part : « Dans aucune partie de l'Empire ottoman la différence de religion ne pourra être opposée à personne comme un motif d'exclusion ou d'incapacité en ce qui concerne l'usage des droits civils et politiques, l'admission aux emplois publics, fonctions et honneurs, ou l'exercice des différentes professions et industries » [78]). C'est une solution tout à fait différente de celle du plébiscite. Elle ne consiste pas à circonscrire un Etat spécial pour chaque nationalité, mais au contraire, à respecter chaque nationalité dans le cadre du même Etat. Cette méthode, dûment élargie, porte en elle un plus grand avenir que le plébiscite qui est une mesure tranchante, sacrifie les minorités et fixe le sort des générations futures d'après la résolution d'un jour.

---

[71]) 1829. Article 13. Strupp, I, 182.
[72]) 1856. Article 21. Strupp, I, 191.
[73]) Article 17. Strupp, I, 270.
[74]) Article 12. Strupp, I, 272.
[75]) Article 19. Strupp, I, 238.
[76]) Article 2. Strupp, I, 259.
[77]) Article 4. Strupp, I, 205.
[78]) Article 62. Cf. 5, 27, 35, 44. Strupp, I, 220.

III. § 91. L'égalité

Les conventions, dans lesquelles s'affirme le principe de l'égalité, vont en nombre croissant.

L'accord de 1871, qui abolit la neutralité de la mer Noire décrétée par le traité de Paris, déclare que cette mer sera ouverte, comme par le passé, à la marine marchande de toutes les nations [79]). Le traité de San Stefano consacre l'ancienne règle que le passage du Bosphore et des Dardanelles, en temps de paix comme en temps de guerre, est libre pour les navires marchands des Etats neutres qui trafiquent avec des ports russes [80]). Dans un traité de 1857 le Danemark renonce à prélever des droits sur les vaisseaux qui traversent l'un des Belts ou le Sund [81]).

L'acte de la navigation du Danube, signé en 1857 par les Etats riverains, établit les règles suivantes :

La navigation est libre de la pleine mer à chacun des ports du Danube et de même en direction inverse. D'autre part, la navigation fluviale proprement dite, entre les ports du Danube et sans communication avec la pleine mer, est réservée aux Etats riverains. Il ne sera prélevé aucun péage basé uniquement sur le fait de la circulation. Des droits ne seront établis que pour couvrir les frais d'établissements et de travaux profitables aux navires [82]).

L'acte révisé de la navigation rhénane de 1868 édicte une règle analogue : Le Rhin et ses embouchures, depuis Bâle jusqu'à la pleine mer, soit en descendant, soit en remontant, sont librement accessibles aux navires de tous les Etats [83]). C'est l'application de la théorie générale des fleuves internationaux, consacrée par le traité de Vienne. La Paix de Francfort étend cette théorie au delà de son domaine primitif, elle l'adapte non seulement à des fleuves, mais à des canaux : Les deux Etats signataires jouiront d'un traitement égal en ce qui concerne la circulation sur la Moselle, le canal du

---

[79]) Article 3. Strupp, I, 285.
[80]) Article 24. Strupp, I, 201.
[81]) Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, no 509, p. 316.
[82]) Articles 1, 5, 8, 19, 21. Strupp, I, 292 et suiv.
[83]) Article 1er. Strupp, I, 308.

Rhin à la Marne, le canal du Rhône au Rhin, le canal de la Sarre et les eaux navigables communiquant avec ces voies d'eau [84]).

Le principe d'égalité se manifeste avec une netteté particulière dans la clause de la nation la plus favorisée. Nous retrouvons cette clause bien connue dans la Paix de Vienne de 1864 et dans la Paix de Francfort. Elle apparaît aussi dans plusieurs traités avec des peuples de moindre civilisation, ainsi dans le traité de commerce et d'amitié conclu en 1861 entre la Chine et l'Allemagne [85]).

Citons enfin comme application du principe d'égalité le partage proportionnel de la dette publique dans des cas de cessions territoriales. Pareille réglementation est adoptée dans l'acte du Congrès de Berlin [86]), dans la Paix de 1864, où le chiffre de la population sert de base [87]), et dans la paix austro-italienne de 1866 [88]). Nous retrouverons la même idée dans la paix de Lausanne en 1912 [89]).

IV. § 92. La solidarité

Au milieu du XIXe siècle on voit évoluer rapidement l'action solidaire.

Notons d'abord que les libertés de l'échange commercial prennent une ampleur toujours plus grande en traçant leurs cercles jusques dans les pays transmarins de moindre civilisation. Même l'Empire céleste, qui s'est enfermé pendant des siècles dans un isolement farouche, commence à ouvrir ses frontières aux peuples européens. Un traité de commerce et d'amitié accorde, en 1861, le droit aux sujets allemands d'établir leur domicile, leur négoce, leur indus-

---

[84]) Article 5. Strupp, I, 259.

[85]) Strupp, II, 45, 142, 293, 299.

[86]) Article 33. Strupp, I, 215.

[87]) Article 8. Strupp, I, 237.

[88]) Article 6. Strupp, I, 276.

[89]) Article 10. Strupp, *Documents relatifs à la question orientale*, 260; Jèze, *Le partage des dettes publiques au cas de démembrement du territoire*. 1921.

trie dans certaines villes chinoises; il garantit une protection efficace à leurs personnes et à leurs biens [90]).

La liberté du commerce n'est que le développement normal d'institutions plus anciennes dont les bases ont été jetées au cours des siècles. Par contre, ce qui est tout à fait nouveau et ce qui donne une empreinte caractéristique et remarquable à l'histoire du droit des gens après la guerre de Crimée, c'est l'organisation d'un travail international. Dans une série de domaines les plus divers la nécessité d'une coordination des efforts se fait sentir avec une telle force qu'on voit naître de véritables administrations européennes.

L'établissement des commissions du Danube par la Paix de Paris en 1856 a donné le branle à ce mouvement remarquable. Deux actes de navigation, en 1857 et en 1865, et d'autres accords viennent développer les quelques lignes directrices qu'ont établies les sept Puissances après la guerre de Crimée [91]). L'organisation part de cette idée première que le soin d'entretenir le fleuve et de réglementer la navigation est une tâche internationale. La même règle est appliquée au Rhin, dont l'administration, ébauchée dans le traité de Vienne, est dessinée à larges contours dans la convention de Mayence de 1831 et dans l'acte revisé de la navigation rhénane, signé à Mannheim en 1868 par la France, les Pays-Bas et les Etats riverains d'Allemagne [92]). Rappelons aussi que dans un traité de 1857, le roi de Danemark s'engage à prendre les dispositions nécessaires pour faciliter et garantir la navigation à travers les trois passes de la Baltique [93]). Dans le dernier cas, ce n'est pas strictement la méthode du travail commun qui s'applique, mais une manière qui a le même effet : elle consiste à nommer un mandataire pour remplir une tâche d'un intérêt général. Le traité du Saint-Gothard, conclu en 1869 entre la Suisse, l'Italie, la Confédération de l'Allemagne du Nord, le pays de Bade et le Wurtemberg, a une facture semblable [94]). Il oblige le gouvernement helvétique à prendre les mesures nécessaires pour assurer l'exécution de l'entreprise.

---

[90]) Articles 6, 36. Strupp, I, 347.
[91]) Strupp, I, 292, 300.
[92]) Strupp, I, 308.
[93]) Strupp, I, 304.
[94]) Strupp, I, 320.

L'union télégraphique de 1865 [95]) et l'union postale de 1874 et 1878 [96]), munies chacune d'un bureau international, sont les organisations qui possèdent la plus grande envergure, parce qu'elles embrassent progressivement tous les Etats du monde et qu'elles assurent une collaboration particulièrement intense et vitale.

L'union douanière allemande, qui date de 1833 et qui atteint son apogée en 1867 [97]), le traité d'extradition germano-belge de 1874 [98]), la convention gréco-allemande de la même année, relative aux fouilles archéologiques d'Olympie [99]), sont d'autres exemples de diverse nature, mais convergeant tous vers le but général d'organiser un travail commun.

La juridiction elle-même est internationalisée dans une certaine mesure. Le système des tribunaux mixtes, éprouvé depuis 1846 en Turquie, est institué en Egypte par une ordonnance khédiviale de 1875 [100]). De fait il est imposé par les Puissances et la désignation des juges étrangers leur appartient.

Transportée dans le domaine de la haute politique, l'idée de la collaboration des peuples aboutit à la tendance de faire régler tous les grands problèmes de la diplomatie par des congrès internationaux. Ce programme a été mainte fois réalisé durant la période qui nous occupe. Après le Congrès de Paris qui règle la situation d'Orient, la Conférence de Londres, en 1867, tranche le litige périlleux du Luxembourg. Un autre congrès tenu dans la capitale anglaise détermine le statut de la mer Noire en 1871. Finalement le Congrès de Berlin, aréopage international, fait la revision du procès d'Orient. La pensée de tenir des assises européennes dans les moments critiques de l'histoire et de régler le sort des nations par des sentences communes est l'une des grandes aspirations de Napoléon III. En 1859, à la veille de la guerre d'Italie, l'Empereur prie le tsar de réunir un congrès pour statuer sur l'avenir de la péninsule et pour régler le grand problème des nationalités qu'elle soulève. En 1863, il propose une conférence pour résoudre les ques-

---

95) Strupp, I, 341.
96) Strupp, I, 326.
97) Strupp, I, 353.
98) Strupp, I, 376.
99) Strupp, I, 401.
100) Strupp, I, 384.

tions polonaise, danoise et romaine. « Quoi de plus légitime et de plus sensé, déclare le souverain, que de convier les puissances de l'Europe à un congrès où les amours-propres et les résistances disparaitraient devant un arbitrage suprême? Quoi de plus conforme aux idées de l'époque, aux vœux du plus grand nombre, que de s'adresser à la conscience, à la raison des hommes d'Etat de tous les pays? Ayons le courage de substituer à un Etat maladif et précaire une situation stable et régulière, dût-elle coûter des sacrifices. Réunissons-nous sans système préconçu, sans ambition exclusive, animés par la seule pensée d'établir un ordre de choses fondé désormais sur l'intérêt bien compris des souverains et des peuples » [101]).

---

[101]) Discours à l'ouverture de la session législative, novembre 1863. *Oeuvres*, vol. V, p. 210 et suiv.

NEUVIÈME CHAPITRE

LA VEILLE DE LA GRANDE GUERRE

1878-1914

TABLE

III. L'égalité.

A. — § 104. La liberté des voies navigables.

1. La mer.
2. Les canaux interocéaniques.
3. Les fleuves.

B. — § 105. Le principe de la porte ouverte

C. — § 106. Le droit à l'occupation.

Deux conflits célèbres :

1. Fachoda.
2. L'affaire du Maroc.

D. — § 107. Le droit à l'expansion.

IV. — § 108. La solidarité.

A. Commerce et communications.
B. Valeurs matérielles.
C. Santé. Vie humaine.
D. Moralité. Philanthropie.
E. Police internationale des mers.
F. Offices internationaux.
G. Action panaméricaine.

BIBLIOGRAPHIE

La littérature est immense. Elle comprend tous les ouvrages d'histoire politique moderne. Voir par exemple la bibliographie jointe à l'ouvrage de Hazen : *Europe since 1815*. 1909.

Voici quelques titres :

Alvarez. *Histoire diplomatique des Républiques américaines*. 1902.

Catellani. *Le droit international au commencement du XX[e] siècle*. Revue générale de droit internat., publ. 1901, p. 385 sv.

Corbett. *Leading Cases on Internat. Law*. Vol. I.

Debidour. *Histoire diplomatique de l'Europe depuis le Congrès de Berlin jusqu'à nos jours*. II[e] série. 1878-1916. 1919 sv.

Despagnet. *La diplomatie de la III[e] République et le droit des gens*. 1904.

Dickinson, cité au Chap. II B.

Dupuis. Ouvrages cités au chap. VII.

Gauvain. *L'Europe avant la guerre*. 1917.

Hanotaux. *Etudes diplomatiques*. 1914.

Lameroux. *La politique extérieure de l'Autriche-Hongrie*. 1918.

Lémonon. *L'Europe et la politique britannique*. 1912.

Morton-Fullerton. *Les grands problèmes de la politique mondiale*. 1916.

Pinon. *L'empire de la Méditerranée*. 1904.

Redslob. *Das Problem des Völkerrechts*. 1917.

Seymour. *Les antécédents diplomatiques de la guerre : 1870-1914*. 1919.

Viallate. *Essai d'histoire diplomatique américaine*. 1905.

I. § 93. Le respect des traités

« Les traités entre les grands Etats, disait Bismarck, sont purement conditionnels, dès que la lutte pour la vie les met à l'épreuve. Il n'est pas de grande nation qui consente jamais à sacrifier son existence à la foi des traités, si elle est mise en demeure de choisir. »

Cette théorie du chancelier manque de précision. Certes, le droit civil et le droit criminel tiennent compte du cas de détresse dans lequel il s'agit véritablement d'être ou de ne pas être. Car, dans une circonstance pareille, l'instinct de conservation est tout-puissant et le législateur n'a qu'à s'incliner devant sa force primordiale. Mais il résulte de cet argument que l'exemption ne peut être reconnue qu'à l'homme individuel, menacé dans sa vie, et non à une collectivité qui risque tout simplement de perdre sa personnalité politique, son unité, sa conformation actuelle. Il y a une différence entre la vie elle-même et une simple forme de vie. Ce n'est qu'en cas de péril pour l'existence que l'instinct de conservation joue dans son véritable sens psychologique et justifie l'acte de sauvegarde. Par conséquent un pays, menacé par un péril grave, n'est pas, de ce fait, dégagé de la foi des traités.

Le général de Bernhardi, dans son fameux livre sur l'Allemagne et la guerre à venir, est plus radical que Bismarck et dénie en principe tout caractère obligatoire à la parole donnée : « Les traités ne sont jamais que conditionnels et momentanés, ils lient les parties aussi longtemps qu'elles ne jugent pas utile de les déchirer. »

On ne saurait prétendre que ce funeste principe ait fait des ravages durant la période qui a précédé la grande guerre. On n'enregistre pas, à cette époque, des violations flagrantes de traités internationaux. Ce n'est peut-être pas une conviction morale qui est la cause première de cette fidélité. C'est plutôt la considération utili-

taire que la solidarité entre les peuples se noue plus étroite de jour en jour, qu'elle ne peut vivre sans le respect des conventions et que la rupture de la communauté entraînerait des conséquences désastreuses. Mais enfin, le fait est que, pour un motif ou un autre, les engagements sont en général tenus.

Considérons quelques situations particulières qui ont paru douteuses.

L'expédition de Fez, en 1911, n'était pas contraire à l'acte d'Algésiras, comme le prétendait alors l'Allemagne. La France, en faisant pénétrer ses troupes en terre marocaine, ne violait pas l'indépendance et la souveraineté de Moulay-Hafid, consacrées en 1906[1]). Au contraire, elle cédait aux appels du sultan qui, menacé jusque dans sa ville même par les attaques de bandes insurgées, la suppliait de venir à son secours. En l'espace de trois mois, l'armée du général Moinier pacifiait le pays et opérait sa retraite, ayant sauvé non seulement le prince musulman, mais encore les légations européennes. Pareille action, loin de mettre en péril l'autorité du sultan, la consolidait même. Elle se trouvait aussi en accord avec la convention franco-allemande de 1909, par laquelle le gouvernement impérial reconnaissait les intérêts particuliers de la France au Maroc et leur liaison étroite avec la consolidation de l'ordre et de la paix intérieure[2]). Du reste, les Etats signataires d'Algésiras, dûment informés de la délivrance de Fez et de la prolongation momentanée de l'occupation française, ne protestèrent pas. Les cabinets de Saint-Pétersbourg et de Londres approuvèrent l'action, et la chancellerie allemande dut avouer elle-même que le gouvernement de la République donnait par son attitude la preuve de sa loyauté[3]).

Il n'y avait pas rupture de la Triple-Alliance lorsqu'en 1913 l'Italie refusa de suivre l'Autriche dans une guerre contre la Serbie. Retraçons les événements. Les Serbes ayant refoulé les attaques de quelques tribus albanaises et occupé des parcelles de leurs territoires, la cour de Vienne, approuvée par l'empereur d'Allemagne, résolut d'intervenir. Elle voulait empêcher que l'Albanie, qu'elle convoitait,

---

[1]) Acte d'Algésiras, préambule. Strupp, II, 47.

[2]) Debidour, II, 151 et suiv.; Revue générale de droit international public, 1912. Chronique des faits internationaux, p. 636 et suiv; Strupp, II, 67.

[3]) Revue, *l. c.*, p. 642, note 1.

vînt agrandir l'Etat rival. Un ultimatum tout à fait menaçant partit pour Belgrade. La guerre semblait imminente. Mais elle n'éclata pas. La raison principale en était que l'Italie refusait de suivre l'Autriche, en se basant sur le caractère purement défensif de la Triple-Alliance. Le marquis de San Giuliano, ministre des Affaires étrangères, écrivait à M. Giolitti, président du Conseil : « L'Autriche nous a communiqué, ainsi qu'à l'Allemagne, son intention d'agir contre la Serbie et elle définit cette mesure comme une action défensive, espérant appliquer à la Triple-Alliance le casus fœderis, que je crois inapplicable. Il pourrait être nécessaire de dire clairement que nous ne considérons pas cette mesure éventuelle comme défensive et que, par conséquent, nous ne croyons pas que le casus fœderis existe »[4]).

Lors de la première crise marocaine, en 1905, la question se pose entre la France et l'Allemagne, si un tiers est tenu de respecter une situation établie par un traité dont il a eu connaissance et contre lequel il n'a point protesté. Voici les faits : En avril 1904 les gouvernements de Paris et de Londres signent une convention relative au Maroc. En échange de concessions analogues qu'elle obtient en Egypte, l'Angleterre «reconnaît qu'il appartient à la France, notamment comme puissance limitrophe du Maroc sur une vaste étendue, de veiller à la tranquillité de ce pays, et de lui prêter son assistance pour toutes les réformes administratives, économiques, financières et militaires dont il a besoin »[5]). L'Espagne adhère à cette disposition dans un traité parallèle. Se basant sur ces accords, le gouvernement de Paris s'apprête, en mars 1905, donc près d'un an après la conclusion de son traité avec la Grande-Bretagne, à doter le Maroc des réformes nécessaires pour assurer la paix, la régularité administrative et la prospérité du pays. A ce moment, M. v. Kühlmann, ministre allemand au Maroc, déclare à M. Chérisey, chargé d'affaires de France, que l'Empire est tenu systématiquement à l'écart, qu'il ignore tous les traités conclus au sujet du Maroc et n'est, en conséquence, aucunement lié par eux. Un peu plus tard, le prince de Bülow formule la même plainte et pose le principe *qu'il aurait dû être fait notification officielle* des pactes conclus ; pareille signification aurait engagé les autres Puissances, et notamment l'Empire, à faire connaître leurs revendications.

---

[4]) Debidour, II, 221.

[5]) Article 2. Strupp, II, 38.

L'opinion de la diplomatie allemande est donc qu'un traité, qui a été communiqué dans la forme d'usage à d'autres gouvernements et qui n'a pas rencontré de protestation de leur part, doit être reconnu par eux.

Dans le cas présent la notification aurait donc eu pour résultat — non de donner à la France des droits sur le Maroc, droits qu'elle ne pouvait acquérir que par un accord avec le Sultan lui-même — mais d'imposer à l'Allemagne et aux autres Puissances l'obligation de laisser faire, telle que le gouvernement de Londres l'avait acceptée.

Sans entrer dans le fond du débat sur la question marocaine, retenons le principe avancé par l'Allemagne. Il a sa valeur. Il est capable de créer rapidement des situations nettes dans le monde international. En effet, par cette manière de faire, une règle établie par deux Etats peut se convertir à bref délai en une règle générale du droit européen. Du reste, en posant son principe, le chancelier d'Empire ne fait que donner une nouvelle application à une idée plus ancienne. Nous lisons déjà dans la convention de 1885 relative au Congo et au Niger : « La Puissance qui dorénavant prendra possession d'un territoire sur les côtes du continent africain situé en dehors de ses possessions actuelles, ou qui, n'en ayant pas eu jusque-là, viendrait à en acquérir, et de même, la Puissance qui y assumera un protectorat, accompagnera l'acte respectif d'une notification adressée aux autres Puissances signataires du présent acte, afin de les mettre à même de faire valoir, s'il y a lieu, leurs réclamations »[6]). Demander aux tiers de formuler leurs revendications et interpréter leur silence comme un acquiescement n'est pas une prétention excessive, eu égard à l'intérêt solidaire qu'ont les membres de la communauté internationale de voir leurs rapports de droit délimités avec précision.

L'acte de 1885 demande la notification. A juste titre. Admettre qu'une convention entre deux Etats se transforme en une règle de droit commun par le seul silence des autres intéressés, avertis par hasard, serait une thèse mal fondée. Ainsi, lors du conflit de Fachoda, l'Angleterre invoquait ses traités avec l'Allemagne et l'Italie qui lui abandonnaient la vallée du Haut-Nil comme sphère

[6]) Article 34. Strupp, II, 89.

d'influence. Elle avait tort. Ces arrangements, non notifiés au Quai d'Orsay, avaient beau être connus et non contestés par le gouvernement de la République. Ils restaient, pour la France, res inter alios acta [7]).

Passons à un autre problème. On discute fréquemment si, au cas où la souveraineté d'un pays passe en d'autres mains, les traités conclus par l'ancien Etat restent en vigueur pour le domaine en question et lient le nouveau maître. Employons un langage plus technique : Les traités internationaux sont-ils rivés au sol? Font-ils naître des situations de droit réel?

On est d'accord sur un point, c'est que les traités qui se rapportent spécialement au territoire en question, qui prescrivent une certaine attitude à son égard et créent ainsi des droits et obligations localisées, survivent au changement de régime.

Nous avons déjà cité le cas de Chablais et du Faucigny, dont le caractère neutre fut maintenu quand la France acquit la Savoie des mains de la Sardaigne.

Le traité Hay-Varilla de 1903 stipule que les obligations assumées par le Panama en vue de la construction du canal subsisteront, même si ce pays devait fusionner avec un autre Etat ou s'associer à une confédération, de manière à perdre son caractère souverain. Cette conception est dictée par la raison même. Elle est tout à fait équitable : Si la République de Panama voulait, le cas échéant, soutenir un autre point de vue, elle commettrait sans aucun doute une rupture unilatérale de ses engagements, sous le couvert d'un groupement politique nouveau [8]). Admettons qu'en s'inféodant au nouveau système elle perde la compétence diplomatique dont elle usait en signant le traité de 1903; admettons même que les Etats-Unis reconnaissent la nouvelle formation dans laquelle entre la petite République. On ne pourrait en déduire une annulation des titres concédés. Ce serait là un mauvais argument et l'on répondrait avec raison que les droits acquis priment le nouveau statut qu'a embrassé le Panama.

Citons aussi, dans cet ordre d'idées, la Paix de 1913 entre la Bulgarie et la Sublime Porte : Le gouvernement royal de Bul-

---

[7]) Blanchard, *L'affaire de Fachoda et le droit international*, Revue *générale de droit international public*, 1899, p. 390 et suiv.

[8]) Article 24. Strupp, II, 210.

garie est subrogé aux droits, charges et obligations du gouvernement impérial ottoman à l'égard de la compagnie des chemins de fer orientaux dans les territoires cédés [9]). Une règle semblable se trouve dans la Paix gréco-turque de la même année [10]). Il est vrai qu'il ne s'agit pas ici de traités internationaux, mais la pensée directrice est la même.

La question est plus ardue quand il s'agit de conventions qui ne sont pas localisées, comme de traités de commerce par exemple.

Lors de l'annexion du Texas par les Etats-Unis, en 1845, la France et l'Angleterre exigent le maintien des conventions antérieures. Le traité de 1863, qui réunit les îles Ioniennes à la Grèce, adopte franchement l'idée du transfert [11]). Citons aussi l'accord conclu en 1884 entre l'Allemagne et l'Association internationale du Congo. Aux termes de cette entente, l'Association s'engage à ne prélever aucun droit sur les marchandises qui seraient importées sur son territoire; elle accorde aux Allemands pleine liberté de circulation, d'établissement, de commerce, d'achat, de cabotage et leur assure en tout le traitement de la nation la plus favorisée. Or, il est stipulé que ces engagements devront être respectés dans le cas où l'Association céderait ses droits à une autre Puissance. On voit qu'une précaution est prise dès la conclusion du traité. Considérant que la survivance de l'accord pourrait, en cas de cession, être mise en doute par l'acquéreur, l'Association promet de ne transférer ses droits qu'en réservant les titres acquis par l'Allemagne.

Rappelons, d'autre part, qu'en 1910, lors de l'annexion de la Corée, le Japon n'entend pas reconnaître les traités conclus sous le régime précédent [12]).

Il arrive qu'un traité, qui vise une situation particulière, déclare n'entrer en jeu que si tous les Etats impliqués sont parties contractantes. Le code des lois et coutumes de la guerre sur terre, établi à la deuxième conférence de la Haye, déclare n'être applicable que lorsque les belligérants sont tous signataires [13]).

Nous observons, comme à d'autres époques, des traités par

[9]) Article 16. Strupp, *Documents relatifs à la question orientale*, 293.
[10]) Article 14, *l. c.*, 309.
[11]) Article 4. Strupp, I, 186.
[12]) Strupp, II, 153.
[13]) Convention de 1907. Article 2. Strupp, II, 444.

lesquels un tiers se porte garant d'un accord. C'est ainsi qu'aux termes du traité de Bardo, signé en 1881, par le gouvernement de Paris et le bey de Tunis, la France répondra de l'exécution des traités précédemment conclus par la principauté musulmane avec des Puissances européennes [14]). Citons aussi les conventions par lesquelles plusieurs Etats promettent de maintenir un statu quo territorial et d'intervenir pour le défendre. Ces conventions garantissent un accord qu'elles impliquent tacitement, c'est la reconnaissance du statu quo en question. Voici quelques exemples : Deux conventions franco-russe et anglo-japonaise de 1902 décident de maintenir l'indépendance de la Chine et de la Corée [15]). Le traité Hay-Varilla de 1903 garantit l'indépendance de la République de Panama [16]). Rappelons aussi un traité de 1907 : « Si l'intégrité de la Norvège est menacée ou lésée par une puissance quelconque, les gouvernements allemand, français, britannique et russe s'engagent, après une communication préalable à cet effet de la part du gouvernement norvégien, à prêter, par les moyens qui seraient jugés les plus appropriés, leur appui à ce gouvernement en vue de sauvegarder l'intégrité de la Norvège » [17]). En 1908, plusieurs puissances maritimes se promettent réciproquement de défendre leur statu quo territorial dans les régions de la Baltique et de la mer du Nord [18]).

Les traités sont nuls quand leur signature est imposée par la violence. Il est impossible de contester cette maxime. Elle a été reconnue de tout temps parce qu'elle découle de la nature même des conventions. Toutefois, lorsqu'on l'applique dans le domaine du droit des gens, il faut observer une certaine prudence. En effet, pour qu'un traité soit nul, il ne suffit pas qu'il soit conclu avec un peuple dont la résistance est brisée par les armes ; il faut, au contraire, que la force brutale soit exercée contre la personne de celui qui signe l'accord. Il s'agit donc d'établir exactement les faits et de discerner avec soin les deux alternatives, pour décider si, comme on l'a prétendu [19]), le traité de protectorat conclu entre la France et

[14]) Article 4. Srupp, *Documents relatifs à la question orientale,* p. 177.
[15]) Debidour, II, série I, 276.
[16]) Article 1er. Strupp, II, 205.
[17]) Strupp, II, 159.
[18]) Strupp, II, 196, 197.
[19]) Strupp, *ibidem,* p. 179; cf. Debidour, I, 46.

le bey de Tunis en 1881 fut incorrect. Voici un exemple typique d'une convention extorquée : En 1905, le gouvernement coréen signa un traité par lequel l'indépendance du Vieil Empire fut indirectement confisquée au profit du Japon. La signature fut imposée aux ministres par la menace d'une contrainte directe sur leurs personnes; enfermés dans la salle de délibération, ils n'obtinrent la liberté que par leur adhésion à l'acte fatal [20]).

Il est entendu qu'un traité peut être annulé par une déclaration unilatérale quand l'autre partie viole ses obligations. La IVe Convention de la Haye, en 1907, applique cette maxime à l'armistice. Toute infraction grave à pareil accord, dit-elle, donne le droit à l'adversaire de le dénoncer et même, en cas d'urgence, de reprendre immédiatement les armes [21]).

Un traité signé par un Etat non souverain en dehors de ses compétences est nul ou peut du moins être attaqué par l'Etat supérieur. La Sublime Porte combat, avec cet argument, l'accord franco-tunisien de 1881. La France répond que depuis près de deux siècles elle traite les beys comme étant affranchis du sultan et que, depuis 1835 notamment, elle s'est toujours opposée aux tentatives de la Porte de rétablir sa suzeraineté à Tunis.

Une dernière observation : A côté des traités proprement dits il faut signaler les réglementations identiques édictées de concert par plusieurs Etats. Il arrive que des gouvernements s'entendent pour établir des lois nationales de même teneur, mais sans assumer l'engagement strict de les maintenir. S'ils devaient les abroger sans raison grave, ce serait un manque de courtoisie, mais non la méconnaissance d'une obligation juridique. Citons comme exemple les lettres échangées en 1913 entre MM. Cambon et v. Jagow afin d'instituer, dans les deux pays, les mêmes règles pour l'admission des aéronefs étrangers [22]).

[20]) Rev. gén. de droit internat. publ., 1910. Chronique, p. 535.

[21]) IVe Convention de 1907, article 40. Strupp, II, 452.

[22]) Rolland. *L'accord franco-allemand du 26 juillet 1913 relatif à la navigation aérienne*. Revue générale de droit international public, 1913, p. 701.

II. La souveraineté

A. — § 94

La notion

L'idée du caractère souverain des Etats, l'idée que le pouvoir exercé sur un pays doit être indépendant et non soumis à une ingérence étrangère est si profondément enracinée dans l'Europe moderne qu'il serait oiseux de vouloir démontrer l'autorité du principe, mais qu'il peut uniquement s'agir de signaler certaines curiosités de son aspect.

Dans le traité de paix qu'elle signe en 1895 avec le Japon à Simonoseki, la Chine concède l'autonomie de la Corée. Elle en déduit qu'elle ne pourra plus exiger de cet Etat aucun hommage, aucune cérémonie en contradiction avec le statut nouveau[23]). C'est correct, c'est franc. Il y a toujours un certain danger à maintenir une situation nominale en contradiction avec le véritable état de choses. L'exemple de la Bosnie-Herzégovine et de la crise européenne qu'engendre, en 1908, son statut déguisé le démontre amplement.

L'acte du Congo, signé en 1885 à Berlin, rappelle cette vérité que le caractère souverain ne peut être reconnu qu'à un pouvoir effectif. Un Etat d'Europe, lisons-nous, qui voudra prendre possession d'un territoire sur les côtes de l'Afrique, « aura l'obligation d'assurer dans le pays l'existence d'une autorité suffisante pour faire respecter les droits acquis »[24]).

Il résulte de cette vérité qu'un simple manifeste portant annexion d'une terre étrangère reste sans effet en droit international, s'il n'est traduit en réalité par l'établissement d'une véritable puissance de commander. Voici pourquoi la déclaration par laquelle le gouvernement britannique s'adjugeait en 1900, dès avant la conquête, le pays des Boers, était prématurée. Il en était de même de la proclamation du 5 novembre 1911 par laquelle l'Italie prétendait

[23]) Article 1er. Strupp, II, 125.

[24]) Articles 34, 35. Strupp, II, 89; Despagnet, *op. cit.*, p. 269 et suiv.

s'approprier la Tripolitaine et la Cyrénaïque[25]). Il faut porter un jugement analogue sur la déclaration faite par sir Edward Grey en 1895 à la Chambre des Communes, une année entière avant l'expédition soudanaise et portant que toute la vallée du Nil était comprise dans la sphère d'influence de l'Egypte et de la Grande-Bretagne[26]).

En 1887, le cabinet de Londres demandait au gouvernement de Lisbonne de renoncer à ses anciennes prétentions sur de vastes territoires dans l'Afrique centrale, au nord du Zambèze, susceptibles de former un jour le pont entre les colonies portugaises de Mozambique et d'Angola. L'Angleterre contestait avec raison la souveraineté lusitanienne dans cette zone parce qu'elle ne s'y était point traduite par une prise de possession effective[27]).

Du moment que l'acquisition d'un domaine suppose l'établissement d'une puissance réelle et constitue de la sorte une question de fait, il faut, en bonne logique, en tirer cette conclusion qu'un territoire ne saurait être véritablement transféré par le moyen d'un traité. Tout ce que l'ancien gouvernement peut faire et promettre par une convention, c'est d'abandonner le pouvoir et de laisser ainsi le champ libre à son successeur, qui devra s'introniser lui-même et par ses propres moyens. Le traité de paix italo-turc de 1912 évite la formule d'une transmission en réglant le sort de la Tripolitaine et de la Cyrénaïque[28]). C'est une précision louable. Le principe une fois établi que la puissance effective est la condition de la souveraineté, il s'en suit qu'à une puissance imparfaite doit correspondre un droit limité. Cette conséquence apparaît dans deux sphères qui, de par leur nature, ne sont accessibles à une maîtrise complète. Il s'agit de la mer littorale et des airs. Ces deux zones peuvent bien être tenues sous la force des armes, mais elles ne peuvent être régies, pénétrées,

---

[25]) v. Liszt, *Das Völkerrecht,* 1918, p. 85; Fiore, *Die Annexion von Tripolis und Cyrenaika im Lichte des Staats- und Völkerrechts.* Jahrbuch des Völkerrechts, I, p. 567 et suiv., 640 et suiv.; Tambaro, *ibidem,* p. 583 et suiv.; Revue générale de droit international public, 1913. Chronique des faits internationaux, p. 605 et suiv.; Strupp, *Vol. compl.,* p. 90.

[26]) Blanchard, *L'affaire de Fachoda et le droit international.* Revue générale de droit international public, 1899, p. 384.

[27]) Debidour, I, 152 et suiv.; Despagnet, *op. cit.,* p. 256.

[28]) Annexe IV, article 2. Strupp, *Documents relatifs à la question d'Orient,* 257.

administrées d'une manière aussi intense que la surface terrestre. Voici pourquoi l'on ne reconnaît dans ces régions qu'un droit territorial diminué. L'Etat n'y est pas maître absolu, il n'y possède la plénitude des titres.

En ce qui concerne la mer littorale, il y a longtemps qu'on lui attribue un statut limité. Voici quelques règles qui démontrent cet état de choses : L'Etat riverain ne peut s'opposer au passage inoffensif des navires de commerce et même des bâtiments de guerre étrangers. D'autre part, la bande côtière participe à sa qualité neutre et ne peut être le théâtre d'hostilités entre des Puissances étrangères. Ce principe est le nœud de l'incident du *Tavignano* qui s'éleva en 1912 entre la France et l'Italie, en guerre avec la Porte. Il s'agissait de savoir si le navire *Tavignano,* battant pavillon français, avait été saisi par le destroyer italien *Fulmine* dans la mer littorale tunisienne ou en dehors de cette zone, en pleine mer [29]).

Même restriction pour le statut des airs. Nous n'en voulons pour exemple que l'entente franco-allemande de 1913. Elle pose deux règles qui étendent la souveraineté au domaine aérien. Les voici : Les aéronefs militaires ne peuvent survoler le domaine de l'Etat voisin que sur son invitation expresse. De plus, chaque gouvernement a la faculté d'interdire certaines zones aux avions étrangers de toute espèce. Mais en principe et sauf exceptions, l'accord reconnaît la liberté de la circulation aérienne, et cette liberté prime le droit de domination territoriale [30]).

Le pouvoir sur un pays peut être limité par le fait d'appartenir conjointement à plusieurs Etats.

Nous observons, dans l'histoire moderne, quelques phénomènes de souveraineté commune et indivise : Par un traité de 1899 l'Angleterre et l'Egypte étendent leur domination sur le Soudan. Ce pays, dans lequel flotteront dorénavant les deux drapeaux, sera placé sous l'administration d'un gouverneur général, nommé par le Khédive sur la proposition de Londres [31]). La France et l'Angle-

---

[29]) Jahrbuch des Völkerrechts, vol. I, p. 553.

[30]) Rolland, *L'accord franco-allemand du 26 juillet 1913 relatif à la navigation aérienne.* Revue générale de droit international public, 1913, 697 et suiv.; Spiropoulos, *Der Luftraum integrierender Teil des Staatsgebiets,* 1922.

[31]) Strupp, II, 34.

terre, par un traité de 1906, constituent l'archipel des Nouvelles-Hébrides en territoire d'influence commune. Deux hauts commissaires, nommés, l'un par le gouvernement de la République française, l'autre par le gouvernement de S. M. britannique, représenteront dans les îles les puissances signataires. Il sera institué un tribunal mixte [32]).

Le pouvoir souverain peut être abandonné. Mais il arrive que, pour des raisons politiques, pareil acte soit déguisé de manière à donner l'illusion d'un désistement limité.

Voici quelques exemples :

Dans une convention de 1903, les Etats-Unis se font attribuer par la République de Panama l'autorisation perpétuelle d'employer, d'occuper et de contrôler une zone de territoire dans laquelle ils établiront le canal interocéanique [33]). En 1913, concession analogue à la Confédération nord-américaine de la part du Nicaragua [34]). Dans un traité de 1898, l'Empire d'Allemagne obtient à titre de bail la région de Kiautschou de la Chine. La durée de la concession est provisoirement fixée à 99 ans. Si l'Allemagne veut se dessaisir du territoire à une date antérieure, la Chine lui restituera les dépenses faites en faveur du pays et lui attribuera une autre zone plus propice [35]). La même année la Chine donne une concession similaire à d'autres Etats : la Russie obtient le sud de la presqu'île de Liao-Toung avec les rades de Port-Arthur et de Ta-lien-Wan, la Grande-Bretagne reçoit Weï-haï-Weï et la France Kouang-Tchéou-Ouan [36]).

Il ne faut pas se laisser induire en erreur. Dans tous ces cas l'intention bien arrêtée des signataires est le transfert intégral du territoire. La région du canal interocéanique est concédée à perpétuité, cela est significatif. Quant à la zone de Kiautschou, elle doit servir de foyer à l'expansion coloniale de l'Allemagne en Asie.

---

32) Strupp, II, 171.

33) Article 2. Strupp, II, 205; Martin, *The policy of the United States intervention*, 1921.

34) Revue générale de droit international public, 1913. Documents, p. 65.

35) Strupp, II, 128.

36) Robin, *Des occupations militaires en dehors des occupations de guerre.* Thèse, 1913, p. 522 et suiv.

L'Empire ne peut donc pas songer un instant à la possibilité d'une restitution, si ce n'est pour échanger la baie contre un territoire plus favorable. La Chine, pour sa part, ne se fait aucune illusion sur la portée de son acte. Si l'on a choisi la forme d'un bail, c'était uniquement pour ménager la susceptibilité de l'Empire céleste. Et les trois autres Puissances favorisées comptent de même sur une situation définitive.

Pour faire contraste, mentionnons un autre traité, qui a véritablement le sens et le but économiques d'un bail. Dans une convention de 1898, relative aux sphères d'influence britannique et française dans l'Afrique centrale, l'Angleterre concède à sa voisine un terrain sur le Niger. Ici nous distinguons nettement les signes caractéristiques d'un transfert de possession temporaire et limité. Le traité court pour 30 ans, il est ensuite dénonciable d'une année à l'autre. Le terrain cédé reste soumis aux lois qui régissent le protectorat anglais du Niger. Il est assujetti au régime douanier britannique. Son emploi subit mainte restriction. D'autre part, l'Angleterre « s'engage à remplir les obligations qui lui incombent en sa qualité de propriétaire. » En cas de reprise elle aura le droit de racheter les constructions et installations faites sur le terrain concédé [37]).

On se rappelle que le Congrès de Berlin autorisait l'Autriche-Hongrie à occuper et administrer les provinces de Bosnie et d'Herzégovine. C'était une manière de parler. Aucun droit réel ne restant au Sultan, une restitution du territoire n'étant pas prévue, la clause équivalait à un transfert du pouvoir souverain. On ne voulait pas nommer les choses par leur nom, afin de ne pas heurter l'amour-propre de la Turquie. Un accord du 13 juillet 1878 entre l'Autriche-Hongrie et la Porte, accompagnant le traité de Berlin, qualifiait même la mainmise des Habsbourg comme provisoire et affirmait que la souveraineté du Sultan ne subirait aucune atteinte. Ce n'étaient encore que de belles paroles. Du moment qu'aucun délai, aucune forme de reprise, aucun véritable pouvoir du Sultan n'étaient stipulés, il y avait cession territoriale pure et simple. Or, en 1908, l'empereur François-Joseph déclara l'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine à ses Etats. Cet acte ne changea pas la situation effective. Mais elle constitua néanmoins une infraction au traité de

---

37) Strupp, *Vol. compl.*, p. 63 et suiv.

Berlin. Car la forme d'investiture qu'avaient choisie les diplomates de 1878 était, elle aussi, partie intégrante du traité. L'ignorer constituait une méconnaissance de la signature donnée. L'Autriche-Hongrie était tenue de respecter non seulement la substance de l'institution, mais encore son étiquette. Cette violation du droit ne fut effacée dans la suite que par la reconnaissance du nouvel état de choses par la Porte et les autres Etats signataires du traité de Berlin [38]).

Tandis que la proclamation de la souveraineté austro-hongroise en Bosnie-Herzégovine fut, dans un certain sens, une atteinte au droit international, on ne peut émettre le même jugement sur la déclaration d'indépendance de la Bulgarie, survenue en octobre 1908. Le pays était une terre vassale de la Porte. En brisant ce lien il commit une insubordination vis-à-vis du pouvoir suzerain qui le dominait, une infraction à la discipline intérieure de l'Etat ottoman. Mais ce ne fut pas, de sa part, une transgression du droit des gens. Car la Bulgarie, qui n'était autre chose qu'une province turque, n'avait pas été partie contractante au Congrès de Berlin. Elle avait été un simple objet des négociations et des accords. Elle ne pouvait enfreindre ce qu'elle n'avait pas signé. N'empêche que l'acte de la libération bulgare laissait ouverte une question de droit international : La nouvelle situation politique du pays ne correspondait plus au grand traité européen ; c'était un problème à régler entre les signataires. Nous disons que le statut de la principauté, œuvre du traité de Berlin, ne pouvait être violé que par les Puissances contractantes. Or, François-Joseph le transgressait, lorsqu'il reçut, quelques jours avant la déclaration d'indépendance, le roi et la reine de Bulgarie avec des honneurs souverains. Le geste était d'autant plus frappant que l'agent diplomatique bulgare à Constantinople n'avait pas été invité, peu de jours auparavant, au premier dîner offert par le ministre des Affaires étrangères de Turquie aux chefs de mission [39]), nuance très significative et qui devait précisément marquer la situation vassale, inférieure de la principauté.

Dans ces deux cas, celui de la Bosnie-Herzégovine et celui de la Bulgarie, il faut chercher l'origine des difficultés survenues dans

---

[38]) Strupp, II, 24 et suiv.; Koytsch, *L'annexion de la Bosnie.* Thèse, 1910; Blociszewski, *L'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine.* Etude historique et juridique. Revue gén. de droit intern. publ., 1910, p. 417 et suiv.

[39]) Gauvain, *L'Europe au jour le jour,* 1917, vol. I, p. 4.

le fait que la formule peu sincère du droit d'occupation et d'administration d'une part, et l'état de vassalité d'autre part se trouvaient en contradiction avec le postulat de la souveraineté, maxime primordiale du droit des gens. Les deux proclamations de 1908 firent maison nette et remplacèrent les situations fausses par un état de choses conforme à une grande vérité du droit international; seulement le malheur voulait que les situations malsaines étaient consacrées par un traité.

Signalons deux accords qui forment contraste par la netteté de leurs décisions et se signalent encore par un trait tout à fait original: L'un des signataires transporte intégralement son pouvoir souverain à l'autre partie, s'incorpore à son domaine et se raye ainsi de la liste des Etats. Ce sont des traités d'extinction [40]).

Depuis 1885, Léopold II, roi des Belges, possédait en union personnelle le pouvoir souverain sur l'Etat du Congo [41]). Par un acte de 1889 il léguait tous ses droits sur le pays à la Belgique. Ce document, qu'on a pris l'habitude d'appeler improprement le Testament du roi des Belges, était une offre de traité, portant cession. Pour que le transfert fût vraiment décidé, il fallait une convention signée par les deux parties. Elle intervint, après diverses difficultés, en 1907, un accord de 1890 ayant autorisé la conclusion de l'acte du vivant de Léopold [42]). A cette transaction se rattache une situation de droit qui n'est pas moins originale. En vertu d'un traité de 1895, qui a remplacé une convention de 1884, la République française a un titre de priorité sur les possessions congolaises en cas d'aliénation [43]). Citons un autre traité d'extinction, l'accord de 1910 entre le Japon et la Corée : « His Majesty, the Emperor of Korea makes complete and permanent cession to his Majesty the Emperor of Japan of all rights of sovereignty over the whole of Korea » [44]).

---

[40]) La dette publique du pays incorporé doit passer à l'Etat qui l'absorbe. Cette règle fut admise lors de l'annexion à la Sardaigne des Etats d'Italie en 1861 et des territoires pontificaux en 1870; elle fut également reconnue par la Prusse en 1866. Rev. gén. de droit internat. publ., 1902. Chronique, p. 667.

[41]) Pierantoni, *Il trattato di Berlino del 1885 et lo stato independente del Congo,* 1898; Brunet, *L'annexion du Congo à la Belgique et le droit international,* 1911.

[42]) Strupp, I, 91 et suiv.

[43]) Strupp, II, 91 et suiv.; Despagnet, *op. cit.,* p. 289 et suiv.

[44]) Article 1er. Strupp, II, 151.

Il arrive que deux pouvoirs souverains entrent en collision dans un territoire étranger sur lequel ils rayonnent. L'incident de Casablanca en est un exemple instructif. Cinq déserteurs de la Légion étrangère, appartenant au corps expéditionnaire français du Maroc, s'apprêtaient, sous la protection que leur accordait le chancelier du consul allemand, à s'embarquer sur un vapeur en rade de Casablanca. Un sixième déserteur les rejoignit au moment où ils allaient prendre place dans une barque pour atteindre le navire. A cet instant précis survinrent des marins français. Voulant se saisir des coupables, ils frappèrent le soldat marocain attaché au consulat d'Allemagne et brandirent un revolver. Finalement la troupe française arrêta tous les déserteurs et les conduisit au camp. Parmi les six légionnaires, l'un était Suisse, l'un Autrichien, un troisième Russe, deux possédaient la nationalité allemande, le sixième était naturalisé français.

Il faut de suite éliminer le cas des déserteurs non allemands. Le consulat n'avait aucun droit de les protéger. C'est à tort et par une faute grave et manifeste, a statué le tribunal de la Haye, que le secrétaire du consulat impérial a tenté de les faire embarquer.

En ce qui concerne les deux déserteurs allemands, il y avait conflit entre le pouvoir militaire du corps d'occupation et le droit du consul de protéger ses nationaux. Deux autorités se trouvaient en présence. Or, le tribunal de la Haye a reconnu que dans le cas spécial l'autorité militaire prévalait. A son avis, le consul devait s'incliner devant elle et renoncer, en conséquence, à couvrir les légionnaires allemands. Le jugement ne reproche à la troupe française qu'un manque de forme. Elle aurait dû, dans la mesure du possible, respecter la protection de fait exercée sur les déserteurs et ne pas exercer de violence inutile [45]).

B. — § 95

Un arc-boutant de la souveraineté : le droit de l'homme

Nous avons toujours pensé que la reconnaissance du caractère souverain de l'Etat est en fonction du respect qu'on témoigne à la personnalité humaine.

---

[45]) Albin, *Les grands traités politiques*, 1912, p. 371.

Or, ce respect se développe et se consolide au cours de l'histoire et atteint un degré de perfectionnement tout à fait marqué durant la période qui précède la grande guerre.

Un premier principe est généralement acquis, c'est que l'étranger bénéficie d'une situation de droit civil équivalente à celle de l'indigène.

Le traité de commerce de 1905 entre l'Allemagne et la Bulgarie consacre et développe cette maxime : En ce qui concerne le droit d'acquérir, de posséder ou d'aliéner toute espèce de propriété mobilière ou immobilière, les Allemands en Bulgarie et les Bulgares en Allemagne jouiront du droit des nationaux, sans être assujettis à d'autres taxes, impôts ou charges, que les citoyens du pays. Les ressortissants de chacune des deux Parties contractantes auront le droit, en se conformant aux lois du pays, d'ester en justice devant les tribunaux, soit pour y intenter une action, soit pour s'y défendre, et, à cet égard, ils jouiront de tous les droits et immunités des nationaux ou des ressortissants de l'Etat le plus favorisé [46]). Il faut citer aussi le traité d'amitié, de commerce et de navigation passé en 1892 entre l'Allemagne et le Mexique [47]), et la convention Knox-Uchida signée en 1911 par le Japon et les Etats-Unis [48]).

Des conférences tenues à la Haye ont abouti, en 1902 et en 1905, à plusieurs accords sur le droit international privé d'une part et la juridiction civile de l'autre. Les conventions déterminent quelle législation s'applique à l'étranger pour déterminer son droit de contracter mariage, la forme de célébration de l'acte, les droits et les devoirs des époux, le régime de leurs biens et enfin le divorce [49]). Elles règlent ensuite la tutelle du mineur et l'interdiction [50]). Elles prévoient, entre les juridictions civiles des pays contractants, une collaboration, un secours mutuel et stipulent deux garanties notables pour les ressortissants des Etats signataires : Aucune caution ni dépôt, sous quelque dénomination que ce soit, ne peut être mis à leur charge, s'ils habitent le territoire de l'un des associés. Les

---

[46]) Article 2. Strupp, II, 300.
[47]) Strupp, II, 292.
[48]) Article 1er. Strupp, II, 306.
[49]) Strupp, II, 315 et suiv.
[50]) Strupp, II, 322 et suiv.

citoyens des Etats contractants seront admis au bénéfice de l'assistance judiciaire gratuite, comme les nationaux eux-mêmes [51]).

La conclusion s'impose : Soulever et régler la question de savoir laquelle de plusieurs législations s'applique, est reconnaître implicitement que la protection de la loi civile est due à l'étranger. Abolir la caution et généraliser l'assistance judiciaire, est partir de la conception initiale que les portes du prétoire sont ouvertes à tous ceux qui demandent justice, sans différence de nationalité.

Le même principe de protection équivalente domine le Traité de Paris de 1883 sur la propriété industrielle et la Convention de Berne de 1886 relative aux droits d'auteur. En matière de brevets d'invention, de dessins ou modèles, de marques de fabrique ou de commerce et de firme, les citoyens des parties contractantes jouiront, dans chaque Etat de l'Union, des avantages que les lois accordent aux nationaux [52]). Une disposition semblable protège les auteurs d'ouvrages littéraires et artistiques [53]).

L'étranger peut se prévaloir des droits civils, apanage de la personnalité humaine, mais non des droits civiques, inhérents au citoyen et qui lui donnent la faculté de participer à la gestion de l'Etat. Cette maxime acquise, il est logique d'exonérer le sujet étranger de la contre-partie de ces droits, c'est-à-dire des charges civiques. Pareil affranchissement est du reste un égard qu'on doit au pays d'origine. Car le même homme ne saurait utilement remplir les devoirs de citoyen dans deux Etats. Pour ces motifs, divers traités déchargent l'étranger du service militaire, des réquisitions pour l'armée, des contributions de guerre [54]).

Il faut encore parler ici des lois charitables de la guerre. Elles aussi rendent hommage à un droit de l'homme. La Convention de

---

[51]) Strupp, II, 325 et suiv.

[52]) Nouvelle rédaction donnée à la convention de 1883 par l'acte additionnel de 1900. Article 2. Strupp, II, 334.

[53]) Nouvelle rédaction donnée à la convention de 1886 par l'accord de Berlin de 1908. Article 4. Strupp, II, 338.

[54]) Traité Knox-Uchida de 1911 entre le Japon et les Etats-Unis. Article 1er. Strupp, II, 307; Traité d'établissement germano-suisse de 1909. Article 4. Strupp, II, 288; Traité d'amitié et de commerce de 1908 entre l'Allemagne et la Bolivie. Articles 7 et suiv. Strupp, II, 304; Traité d'amitié, de commerce et de navigation de 1892 entre l'Allemagne et le Mexique. Article 14. Strupp, II, 296.

Genève de 1864, élargie en 1906, consacre la noble maxime que les blessés et malades des deux camps doivent être respectés et soignés, sans distinction. Celui qui souffre n'a plus de nationalité. Il n'est plus un citoyen, un soldat, il est un homme [55]). Après chaque combat, l'occupant du champ de bataille prendra des mesures pour rechercher les blessés. Il les protégera contre le pillage et les mauvais traitements [56]). Ces règles sont adaptées à la guerre maritime par la dixième Convention de 1907, signée à la Haye.

La Convention de Genève établit une sauvegarde de la propriété privée : Les belligérants recueilleront tous les objets d'un usage personnel, valeurs, lettres et autres, qui seront trouvés sur les champs de bataille ou délaissés par les blessés ou malades morts dans les hôpitaux. Ils les feront transmettre aux intéressés par les autorités de leur pays [57]).

Le code de la guerre terrestre, établi dans la quatrième Convention de la Haye en 1907, édicte une série de dispositions qui protègent les prisonniers et reflètent, à leur tour, le souci de la dignité humaine. « Les prisonniers de guerre doivent être traités avec humanité. Tout ce qui leur appartient personnellement, excepté les armes, les chevaux et les papiers militaires, reste leur propriété. Les prisonniers peuvent bien être assujettis à l'internement dans une ville ou forteresse, dans un camp ou une localité quelconque, avec obligation de ne pas s'en éloigner au delà de certaines limites déterminées; mais ils ne peuvent être enfermés que par mesure de sûreté indispensable, et seulement pendant la durée des circonstances qui nécessitent pareille mesure » [58]). En un mot, la seule rigueur qui puisse être infligée aux prisonniers de guerre est la privation de la

---

[55]) Le principe a beaucoup de peine à se faire jour avant la Révolution. Rares sont les auteurs qui proclament la règle d'humanité pure et simple, comme Johann der Seffner en 1395 : « Und ist ain notturfft, den siechen und gewunden und erslagen die lieb der menschait zu erzeigen. » Un décret de la Convention exige en 1793, innovation hardie, le traitement égal et obligatoire des soldats ennemis et des soldats nationaux dans les hôpitaux militaires. Cf. Bogaiewsky, *Les secours aux militaires blessés avant le XIXe siècle*. Revue gén. de droit internat. publ., 1909, p. 202 et suiv.

[56]) Articles 1, 3. Strupp, II, 413.

[57]) Article 4. Strupp, II, 414.

[58]) Articles 4 et 5. Strupp, II, 446.

liberté, précaution qui doit les empêcher de retourner dans leur pays et de se ranger à nouveau parmi les combattants.

Pendant les guerres hispano-américaine et russo-japonaise les prisonniers furent généralement traités conformément au droit des gens. Les Boërs observèrent également une attitude correcte[59]).

Le même accord de 1907 contient une véritable déclaration des droits de l'homme : « L'honneur et les droits de la famille, la vie des individus et la propriété privée doivent être respectés »[60]). Notons que les Italiens, lors de l'occupation de Tripoli, ont supprimé l'esclavage. Par ce geste, ils portaient atteinte à une propriété privée; mais elle était d'une espèce que les Etats civilisés, créateurs du droit international, ne peuvent reconnaître[61]).

Autre exemple : Au cours de plusieurs guerres modernes il n'a pas été procédé à l'expulsion des nationaux ennemis, ainsi, lors des campagnes sino-japonaise de 1894, hispano-américaine de 1898 et russo-japonaise de 1904. Dans sa déclaration de guerre à la Turquie en 1911, l'Italie assure que les sujets ottomans pourront continuer à résider dans le territoire du royaume, sans risquer une atteinte à leur sécurité personnelle, leurs propriétés, leurs affaires. Une stipulation de même portée se trouve dans les traités d'amitié, de commerce et de navigation que l'Allemagne a passés en 1892 avec le Mexique[62]) et en 1896 avec le Nicaragua[63]).

L'acte général du Congo, signé en 1885 à Berlin, reprend l'idée humanitaire, déjà préconisée par le Congrès de Vienne et la Ligue de 1841, de combattre la traite des noirs. Voici la résolution prise : « Conformément aux principes du droit des gens, la traite des esclaves est interdite, et les opérations qui, sur terre ou sur mer, alimentent ce commerce, ne peuvent donc être tolérées. Les Puissances, qui exercent des droits de souveraineté ou une influence dans le bassin conventionnel du Congo, déclarent en conséquence que ces territoires ne doivent servir ni de marché ni de voie de transit pour la traite des esclaves, de quelque race qu'ils soient. Cha-

---

[59]) Bonfils-Fauchille, 1912, no 1127; Revue gén. de droit internat. publ., 1913. Chronique des faits internationaux, p. 625.

[60]) Article 46. Strupp, II, 453.

[61]) Cf. Traité franco-tripolitain de 1830. Article 3. Strupp, *Vol. suppl.* 57.

[62]) Article 16. Strupp, II, 297.

[63]) Article 11.

cun des signataires s'engage à employer les moyens en son pouvoir pour mettre fin à ce commerce et pour punir ceux qui s'en occupent[64]). L'acte général de la conférence anti-esclavagiste de Bruxelles, en 1890, précise les moyens à employer pour la lutte[65]).

C. — *Le respect de la souveraineté*

1. — § 96
Le règlement pacifique des conflits

a) *L'arbitrage*

Pendant le quart de siècle qui précède la grande guerre, l'arbitrage prend une extension prodigieuse. A d'autres époques on le voyait apparaître à de rares intervalles, il était exhibé de temps à autre comme une pièce de musée. Mais vers la fin du XIXe siècle, la solution des conflits internationaux par la voie de la juridiction semble devenir un rouage régulier de la machine diplomatique.

L'impulsion est venue d'Amérique. C'est John Jay, secrétaire d'Etat et juge suprême des Etats-Unis, qui a le mérite d'avoir ressuscité l'institution, déchue de son ancienne grandeur depuis le moyen âge : Il amena son pays a conclure un traité d'arbitrage en 1794 avec la Grande-Bretagne pour délimiter la frontière canadienne dans la région du fleuve Sainte-Croix[66]). Depuis lors les Etats-Unis d'Amérique et l'Angleterre ont réglé toute une série de graves controverses par le recours à la juridiction internationale. Ces précédents n'ont pas manqué de faire une impression profonde parmi les peuples. Ce fut, en première ligne, la solution heureuse apportée à

---

[64]) Article 9. Strupp, II, 82.

[65]) Strupp, II, 356.

[66]) Balch, *Différends juridiques et politiques dans les rapports des nations.* Revue gén. de droit internat. public, 1914, p. 142 et suiv.; Lammasch, *Die Lehre von der Schiedsgerichtsbarkeit in ihrem ganzen Umfang,* 1914. Handbuch des Völkerrechts, vol. III, p. 30. — A remarquer le traité Rush-Bagot de 1817 entre les mêmes Etats, qui limite les armements sur les lacs canadiens. Wehberg, *La limitation des armements dans le passé et d'après le pacte de la Société des Nations.* Revue générale de droit internat. publ., 1921, p. 505 et suiv.

l'affaire de l'Alabama, qui créa un courant d'opinion favorable à l'arbitrage. D'autre part la solidarité toujours grandissante parmi les Etats du monde, leur interdépendance étroite dans tous les domaines fait envisager les moyens de violence comme entraînant des perturbations d'une portée incommensurable. Notons aussi que la fin du XIXe siècle est caractérisée par une puissante réaction morale contre l'impérialisme conquérant et la politique de la force.

Sous l'influence de ces courants d'idées nous voyons naître de toutes parts des conventions arbitrales.

Elles revêtent parfois la modeste forme de clauses qui sont inscrites dans un traité international et ne portent que sur lui. Les parties signataires d'un accord, prévoyant que son interprétation pourra donner lieu à des contestations, décident qu'en pareil cas elles recourront à des arbitres. Cette clause est devenue d'un usage fréquent depuis que le gouvernement italien, sur une motion parlementaire de Mancini en 1873, a pris les devants. Elle est insérée par exemple dans la convention postale universelle de 1874[67]). Elle se trouve aussi dans les traités de paix bulgaro-turc[68]) et gréco-turc[69]) de 1913 et accompagne l'accord franco-allemand de 1911 relatif au Maroc[70]).

Mais les conventions d'arbitrage apparaissent encore sous une forme plus générale. Bien des Etats déclarent en principe qu'ils soumettront tous leurs conflits à une sentence juridictionnelle. Ils exceptent seulement certaines catégories de litiges pour lesquelles les parties contractantes garderont leur liberté d'action. Les traités de ce genre sont assez rares jusqu'en 1882. Dans la suite ils se multiplient rapidement.

L'exemple est donné par les Etats de l'Amérique centrale. En 1889 les cinq républiques de cette région s'engagent à ne pas recourir aux armes dans le cas où un différend viendrait à surgir entre elles, mais de soumettre la controverse à des arbitres. En 1907, elles créent une cour de justice centrale-américaine où elles porteront leurs désaccords. L'idée se propage bientôt dans le nord et le sud du con-

---

[67]) Article 23. Strupp, II, 338.
[68]) Article 17. Strupp, *Documents relatifs à la question d'Orient*, 293.
[69]) Article 7. Strupp, *l. c.*, 305.
[70]) Strupp, *Vol. compl.*, p. 25.

tinent. A la suite du congrès pan-américain, tenu à Washington en 1889, de nombreuses républiques du Nouveau-Monde adoptent l'arbitrage comme un principe de leur droit international [71]). En 1902, neuf Etats du centre et du sud signent à Mexico une convention plus étroite [72]).

Lentement, avec plus d'hésitation, les Etats d'Europe signent des traités d'arbitrage avec le Nouveau-Monde. Les accords de l'Italie avec la République Argentine et le Mexique en 1907 sont particulièrement remarquables par la hardiesse de leur conception.

Ce n'est qu'en 1903, par le traité entre la France et la Grande-Bretagne que l'arbitrage prend solidement racine dans l'ancien monde [73]). Cet accord donne le signal d'une évolution rapide et intense.

Les accords généraux, nous l'avons indiqué, limitent presque toujours l'obligation des Etats signataires par des réserves. Ils stipulent fréquemment que seules des contestations d'ordre juridique devront être portées devant un tribunal; ils entendent par conséquent exclure les simples conflits d'intérêt, qui mettent en présence des aspirations politiques et ne font jouer aucune règle de droit. Le traité franco-britannique de 1903 procède de la sorte. Notons cependant qu'il est bien difficile d'imaginer pareils conflits non juridiques. En effet, le droit international moderne est suffisamment riche et développé pour fournir, par voie d'analogie et de déduction, des règles applicables à toutes les controverses. Nous aurons l'occasion, au cours de notre étude, de ramener à un problème de droit, comme à un nœud central, plusieurs conflits célèbres qu'on a volontiers considérés comme étant de pure politique : ainsi les questions de Fachoda, du Maroc et de la Tripolitaine.

Une autre restriction très fréquente excepte les cas dans lesquels l'honneur, l'indépendance et les intérêts vitaux d'un Etat sont en cause. Nous citerons encore comme exemple le traité type de 1903. D'autres conventions insèrent la même clause, mais l'affai-

---

[71]) Bonfils-Fauchille, 1912, nº 969.

[72]) Strupp, II, 507. — A noter, dans cet ordre d'idées, un traité de 1902 entre l'Argentine et le Chili, relatif à une limitation des armements. Wehberg, *La limitation des armements dans le passé et d'après le pacte de la Société des Nations*. Revue gén. de droit internat. publ., 1921, p. 508.

[73]) Strupp, II, 511.

blissent en énumérant certains cas spéciaux qui doivent être considérés comme ne mettant pas en jeu ces biens essentiels de l'Etat. Le traité conclu en 1902 par neuf républiques américaines du centre et du sud stipule que les litiges concernant les privilèges diplomatiques, les frontières, les droits de navigation, l'interprétation et l'exécution des traités ne seront pas censés compromettre l'indépendance et l'honneur nationaux.

Ces clauses d'exception étant très élastiques il se produira souvent des dissensions sur le point de savoir si un conflit spécial tombe sous leur loi. Prévoyant cette difficulté, une série d'accords chargent le tribunal lui-même d'établir, par voie d'interprétation, si le litige concret est accessible à l'arbitrage ou tombe sous une réserve établie. Citons le traité de Karlstadt, qui règle, en 1905, la séparation de la Suède et de la Norvège [74]) et l'accord franco-danois de 1911.

Inutile de dire que ces diverses idées fondamentales ont été combinées en une série de variations.

Il faut signaler enfin quelques rares traités qui ne connaissent aucune limitation, ainsi les pactes qui ont été conclus par la République Argentine avec le Chili en 1902 et avec l'Italie en 1907, par les cinq Etats de l'Amérique centrale en 1907 et par l'Italie avec les Pays-Bas en 1909 [75]).

Avant la grande guerre une trame toujours plus serrée de conventions arbitrales s'étend ainsi par le monde. Mais les accords sont toujours individuels. C'est tout au plus s'ils groupent quelques Etats du Nouveau-Monde autour d'une même institution. Le but logique vers lequel tend ce mouvement est la signature d'un traité mondial liant tous les Etats par une règle uniforme. Les deux conférences de la Haye, en 1899 et en 1907 [76]), tentent la réalisation de cette œuvre. Cependant, malgré l'empressement d'une grande majorité de gouvernements, l'entreprise échoue devant la résistance catégorique de quelques Etats, dont l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie sont les plus importants. Les deux congrès doivent par conséquent borner

---

[74]) Article 2. Strupp, II, 155.

[75]) Lammasch, *Die Lehre von der Schiedsgerichtsbarkeit in ihrem ganzen Umfang*, 1914. Handbuch des Völkerrechts, III, 3, p. 89.

[76]) Voir p. expl. Meurer, *Die Haager Friedensconferenz*, 1905 et suiv.; Nippold, *Die zweite Haager Friedensconferenz*, 1908 et suiv.; Scott, *The Hague Peace Conferences of 1899 and 1907*, 1909.

leur action à recommander l'arbitrage, à le désigner comme un objectif vers lequel doivent aller tous les efforts, mais ne peuvent le constituer en obligation universelle. « Dans les questions d'ordre juridique, dit le premier accord de 1907, et en premier lieu dans les questions d'interprétation ou d'application des conventions internationales, l'arbitrage est reconnu par les Puissances contractantes comme le moyen le plus efficace et en même temps le plus équitable de régler les litiges qui n'ont pas été résolus par les voies diplomatiques. En conséquence, il serait désirable que, dans les litiges sur les questions mentionnées, les Puissances contractantes eussent, le cas échéant, recours à l'arbitrage autant que les circonstances le permettraient »[77]).

Mais si les deux conférences de la Haye ne réussissent à établir la juridiction internationale comme un système définitif, elles font œuvre utile en instituant une cour et en fixant la procédure qui sera mise à la disposition des parties voulant régler un litige par la méthode arbitrale. Voici les maximes qu'édicte la première convention de 1907 :

Chaque Puissance contractante désigne quatre personnes au plus, d'une compétence reconnue dans les questions de droit international, jouissant de la plus haute considération et prêtes à remplir les fonctions d'arbitre. Ces personnes sont inscrites sur une liste et forment la cour de la Haye. Lorsque des Puissances contractantes veulent s'adresser au tribunal commun pour le règlement d'un conflit, le choix des juges est fait sur la liste. Chaque partie nomme deux arbitres, qui choisissent ensemble un surarbitre. Ce collège de cinq juges prononce la sentence.

Les Puissances qui recourent à l'arbitrage signent un compromis dans lequel est déterminé l'objet du litige.

La procédure comprend deux phases distinctes : l'instruction écrite et les débats. L'instruction écrite consiste dans la communication faite par les agents des parties, au tribunal et à l'adversaire, de mémoires, de contre-mémoires et, au besoin, de répliques. Les débats consistent dans le développement oral des arguments.

Le tribunal prend ses décisions à la majorité des voix. La

---

[77]) Article 38. Strupp, II, 431 ; Le Fur, *La paix perpétuelle et l'arbitrage.* Revue gén. de droit internat. publ., 1909, 437 et suiv.

sentence arbitrale est motivée. Elle est lue en séance publique. Une fois dûment prononcée et notifiée aux agents des parties, elle tranche la contestation à titre définitif et sans appel [78]).

Avant la grande guerre, nous venons de le voir, l'obligation de recourir à l'arbitrage n'était une obligation de droit que lorsqu'elle se fondait sur des traités individuels, mais elle était simplement d'ordre moral quand elle s'adressait en principe à tous les Etats signataires des actes de la Haye. Il ne pouvait donc pas être question, à cette époque, d'un moyen de coercition, employé par l'ensemble des nations pour empêcher le recours à la force et pour assurer le règlement arbitral des conflits. Seule la conception éthique du devoir, la considération de l'intérêt bien entendu et parfois le respect du droit, quand il existait un traité individuel, étaient les garants de la solution arbitrale. A ces motifs pouvait s'ajouter l'insistance d'Etats tiers, intéressés au maintien de la paix générale qui était mise en question par la controverse existante. Les Etats signataires, dit la convention de la Haye, envisagent comme un devoir, dans le cas où un conflit aigu risque d'éclater entre deux ou plusieurs d'entre eux, de rappeler aux parties en litige que la cour permanente leur est ouverte. En conséquence, ils déclarent que le fait de rappeler aux Parties en conflit les dispositions de la présente Convention, et le conseil donné, dans l'intérêt supérieur de la paix, de s'adresser à la Cour permanente, ne peuvent être considérés que comme actes de bons offices [79]).

Malgré cette faiblesse du système les cas d'arbitrage étaient nombreux. Certaines sentences ont même tranché des conflits très graves et ont empêché des guerres imminentes qui auraient pu, dès avant 1914, allumer un incendie mondial. Citons quelques exemples marquants :

En 1892 l'arbitrage fut invoqué par les Etats-Unis, qui s'attribuaient la souveraineté sur la mer de Behring et le droit exclusif d'y pêcher le phoque, et l'Angleterre d'autre part, qui s'élevait contre cette exigence.

En 1902 l'Allemagne et l'Angleterre, auxquelles se joignit plus

---

[78]) Articles 52 et suiv.

[79]) Article 48. Strupp, II, 434.

tard l'Italie, bloquaient le littoral du Venezuela. Elles voulaient ainsi prêter main forte à leurs nationaux qui réclamaient le paiement de diverses obligations pécuniaires et notamment d'indemnités pour des dommages subis au cours des guerres civiles. Se basant sur cette action énergique et sur les engagements qu'elle leur avait valus de la part du Venezuela, les trois Etats revendiquèrent un droit de priorité pour le règlement de leurs créances. Lorsque d'autres pays refusèrent d'admettre ce point de vue, la cour de la Haye fut invitée à trancher le conflit. Ce fut le premier grand arbitrage qu'elle prit en main.

Le même tribunal rendit un arrêt, en 1909, dans la fameuse affaire des déserteurs de Casablanca. Nous savons qu'il s'agissait d'un conflit entre le droit de protection du consul allemand et l'autorité militaire du commandement français au Maroc.

En 1910, la cour de la Haye statua sur le droit de pêche des sujets britanniques et nord-américains dans les eaux de Terre-Neuve [80]).

b) *L'enquête sur les faits litigieux*

L'arbitrage est le moyen le plus efficace pour trancher les conflits internationaux. Il détermine toujours de quel côté se trouve le droit. Il donne la solution du problème. Quand le juge a parlé, le différend n'existe plus. Mais cette force est aussi une faiblesse. Le fait même qu'un tiers résout la question et lie les parties adverses par l'autorité de sa sentence, comporte une certaine brutalité. Il faut toujours considérer qu'il s'agit d'un litige entre peuples et que les sociétés sont des organismes beaucoup plus fins et plus sensibles que les individus. Il est par conséquent très avantageux d'avoir encore d'autres institutions plus souples qui complètent l'arbitrage. Il en existe deux. L'une a été créée par la première conférence de la Haye, en 1899. C'est la commission d'enquête. L'autre est très ancienne. C'est la médiation.

Qu'est-ce que la commission d'enquête? Elle n'a pas pour but

---

[80]) Balch, *Différends juridiques et politiques dans les rapports des nations.* Revue gén. de droit internat. publ., 1914, p. 137 et suiv.; Basdevant, *L'affaire des pêcheries des côtes septentrionales de l'Atlantique entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne devant la Cour de la Haye.* Même revue, 1912, p. 421 et suiv.

de fixer la situation de droit et se distingue en ceci de la cour d'arbitrage. Elle se contente de déterminer les faits, d'éclaircir les événements qui provoquent le litige. Qu'est-il arrivé? Voici la question qu'elle se pose et qu'elle résout. Sa décision fait autorité. Sa constatation est inattaquable.

Si nous regardons de plus près cette activité de la commission d'enquête, nous constatons qu'elle représente un arbitrage incomplet. En effet, un tribunal doit toujours se prononcer sur deux problèmes: la question de fait et la question de droit. La commission d'enquête, elle, s'arrête à mi-chemin.

L'institution a de grands avantages. Très souvent, presque toujours la querelle porte avant tout sur une question de fait; la question de droit par contre est de moindre importance et se règle sans difficulté, lorsque les événements sont éclaircis. La commission d'enquête peut donc faire œuvre très utile, tout en ménageant la susceptibilité des Etats. Elle ne décide pas de leur droit. Elle ne donne pas raison à l'un ou à l'autre. Elle ne fait que préparer le fondement sur lequel les adversaires pourront établir leur compromis. Et elle tranquillise en même temps l'opinion publique, qui se passionne volontiers pour la controverse de fait et oublie généralement l'affaire quand il ne reste plus qu'à fixer les conséquences de droit.

Les deux conférences de la Haye ont établi des règles de procédure pour la Commission d'enquête. Voici quelques principes statués par la première convention de 1907 :

L'enquête est contradictoire :

Chaque partie présente à la Commission et à l'adversaire ses affirmations, de plus les actes, pièces et documents qu'elle juge utiles à la découverte de la vérité, enfin la liste des experts et témoins qu'elle désire faire entendre.

La Commission peut, avec l'assentiment des parties, se transporter sur les lieux. Mais elle doit auparavant se procurer l'autorisation de l'Etat sur le territoire duquel l'enquête doit être faite.

Les parties s'engagent à fournir à la Commission d'enquête, dans la plus large mesure possible, tous les moyens et facilités nécessaires pour la connaissance complète et l'appréciation exacte des faits en question.

Les experts et témoins sont appelés à la requête des parties ou bien d'office par la Commission, et, dans tous les cas, par l'intermé-

diaire du gouvernement de l'Etat sur le territoire duquel ils se trouvent.

Les délibérations du collège se font à huis clos et restent secrètes.

Les conférences de la Haye n'ont pas réussi à créer une véritable obligation de recourir à la Commission d'enquête. Elles se contentent de recommander l'emploi de cette méthode.

« Dans les litiges d'ordre international n'engageant ni l'honneur ni des intérêts essentiels et provenant d'une divergence d'appréciation sur des points de fait, les Puissances contractantes jugent utile et désirable que les parties qui n'auraient pu se mettre d'accord par les voies diplomatiques, instituent, en tant que les circonstances le permettront, une commission internationale d'enquête chargée de faciliter la solution de ces litiges en éclaircissant, par un examen impartial et consciencieux, les questions de fait » [81]).

L'institution a fait ses preuves. On connaît le conflit qui faillit déchaîner une guerre entre la Russie et la Grande-Bretagne en 1904 : « Dans la nuit du 22 octobre, en vue du Dogger Bank, à 180 milles de Hull, la flotte russe de la Baltique, en route vers le Japon avec lequel la Russie était en guerre, avait tiré sur une flottille de pêche anglaise parmi laquelle elle croyait voir des torpilleurs japonais. Aussitôt une note très vive fut envoyée de Londres à Saint-Pétersbourg; de nombreuses manifestations se produisirent en Angleterre, tant l'émotion avait été grande. Le tsar écrivit au roi Edouard VII pour lui exprimer ses regrets et promettre satisfaction dès qu'il aurait reçu le rapport de son amiral. Mais la réponse du gouvernement russe, rédigée d'après ce rapport, qui donnait une version différente des faits, n'accorda pas à la Grande-Bretagne tout ce qu'elle réclamait. La France proposa alors la constitution d'une commission internationale d'enquête. Les deux pays en litige acceptèrent. Une convention du 25 novembre établit cette commission qui, composée d'amiraux de différents pays, siégea à Paris en janvier 1905 sous la présidence de l'amiral français Fournier. A la suite du rapport qu'elle rédigea, le gouvernement russe accorda une indemnité à la Grande-Bretagne » [82]).

---

[81]) Article 9. Strupp, II, 427.

[82]) Bonfils-Fauchille, 1912, no 970[11].

c) *La médiation*

Ainsi que l'arbitrage, la médiation prend un essor remarquable[83]). On observe quelques traités qui obligent les parties contractantes à demander l'intervention amicale d'un tiers en cas de conflit. Déjà le traité de Paris a stipulé en 1856 : « S'il survenait, entre la Sublime Porte et l'une ou plusieurs des autres Puissances signataires, un dissentiment qui menaçât le maintien de leurs relations, la Sublime Porte et chacune de ces Puissances, avant de recourir à l'emploi de la force, mettront les autres Parties Contractantes en mesure de prévenir cette extrémité par leur action médiatrice » [84]). Notons que l'Italie néglige de remplir cette obligation lors de la crise tripolitaine et que la Turquie implore vainement la médiation d'autres Puissances [85]). Le Congrès de Berlin, qui détermine en 1885 la situation internationale du Congo, établit une obligation du même genre. Dans le cas où un dissentiment sérieux éclaterait au sujet ou dans les limites du bassin conventionnel, les Etats signataires recourraient, avant d'en appeler aux armes, à la médiation d'une ou de plusieurs Puissances amies [86]).

Il arrive aussi qu'un Etat promette à une autre Puissance d'offrir sa médiation dans le cas où elle serait impliquée dans un litige avec un tiers. Les Etats-Unis d'Amérique ont pris un engagement pareil dans une convention de 1858 avec la Chine. L'Allemagne et la Corée se sont fait une promesse analogue dans un traité de commerce de 1883.

Les deux conférences de la Haye se sont occupées de la médiation. Plusieurs Puissances ayant demandé que le recours à cette institution fût rendu obligatoire, la proposition a été combattue et n'a pu réunir tous les suffrages. En conséquence on a dû se contenter d'un simple vœu qui est exprimé en ces termes dans la première convention de 1907 : « En cas de dissentiment grave ou de conflit, avant d'en appeler aux armes, les Puissances contractantes conviennent d'avoir recours, en tant que les circonstances le permettront, aux

---

[83]) Schücking, *Das völkerrechtliche Institut der Vermittlung*, 1922.
[84]) Article 8. Strupp, I, 188.
[85]) Revue gén. de droit internat. publ., 1912, p. 391.
[86]) Article 12. Strupp, II, 83.

bons offices ou à la médiation d'une ou de plusieurs Puissances amies » [87]).

On trouve dans le même accord une définition du procédé : Le rôle du médiateur est de concilier les prétentions qui s'opposent et d'apaiser les ressentiments qui peuvent s'être produits. La médiation, qu'elle ait lieu sur le recours des parties en conflit ou sur l'initiative d'une tierce Puissance, a simplement le caractère d'un conseil et n'a jamais force obligatoire [88]).

Afin d'obvier au prétexte qu'une médiation ferait perdre un temps précieux à des Puissances qui s'apprêtent à la lutte armée, l'acte de la conférence édicte ces deux règles : L'acceptation des bons offices ne peut avoir pour effet d'interrompre, de retarder ou d'entraver la mobilisation et autres mesures préparatoires de la guerre. Si elle intervient après l'ouverture des hostilités, elle n'arrête pas les opérations militaires en cours [89]).

Il arrive que les Etats non mêlés au conflit hésitent à offrir leurs bons offices, craignant que leur acte ne soit considéré comme intervention indiscrète. Pour éliminer pareil scrupule, la convention de 1907 déclare utile et désirable qu'une ou plusieurs tierces Puissances offrent de leur propre initiative, en tant que les circonstances le permettent, leurs bons offices ou leur médiation aux adversaires. Le droit d'intervention amicale, poursuit le texte, subsiste même pendant le cours de la lutte armée. L'exercice de ce droit ne peut jamais être considéré par l'une ou l'autre des Parties en litige comme un acte peu amical [90]).

Souvent les Parties en litige se trouvent déjà dans un état d'esprit tellement hostile qu'elles ne peuvent plus s'entendre sur le choix d'un médiateur. Prévoyant cette éventualité, l'acte de 1907 fait la suggestion suivante : En cas de différend grave compromettant la paix, chacun des adversaires choisit une Puissance qu'il charge de négocier avec la Puissance désignée par l'autre Partie. Pendant la durée du mandat dont le terme, sauf stipulation contraire, ne peut excéder trente jours, les adversaires brisent tout rap-

[87]) Article 2. Strupp, II, 426.
[88]) Articles 4, 6. Strupp, II, 426.
[89]) Article 7. Strupp, II, 427.
[90]) Article 3. Strupp, II, 426.

port direct au sujet du litige. Seules les Puissances médiatrices en restent saisies. En cas de rupture effective des relations pacifiques, ces Puissances demeurent chargées de la mission commune de saisir la première occasion pour rétablir la paix [91]).

L'histoire moderne offre beaucoup d'exemples de médiations menées à bonne fin. En 1885, lorsqu'éclate le conflit des Carolines entre l'Espagne et l'Empire allemand, le pape Léon XIII intervient sur la sollicitation des parties. En 1898, la France noue des négociations de paix entre l'Espagne et les Etats-Unis. En 1905, la Confédération nord-américaine et l'Empire britannique prêtent leurs bons offices au Japon et à la Russie.

Mais en recherchant des exemples de médiation dans l'histoire, la circonspection est de rigueur. Nous l'avons déjà fait remarquer, il arrive qu'une intervention autoritaire entre les belligérants soit déguisée sous la forme de bons offices et de conseils amicaux. C'est par un procédé semblable qu'en 1895, après la paix de Simonoseki, la France, la Russie et l'Allemagne s'interposent entre le Japon et la Chine et empêchent le vainqueur de s'approprier la presqu'île de Liaotoung et la Corée. En 1913, une médiation en toute forme est demandée aux Puissances par la Turquie et les Etats balkaniques. Mais il ne faut pas oublier que les grands Etats d'Europe se sont réunis en conférence à Londres dès le mois de décembre 1912 pour surveiller et endiguer les événements. La paix est conclue sous leurs auspices, il faut dire plus exactement qu'elle est dictée par eux. Il suffit de rappeler que la formation d'une principauté d'Albanie est due à leur seule initiative [92]).

Le procédé de la médiation a été perfectionné par une série de traités que les Etats-Unis d'Amérique ont signé d'après une inspiration donnée, en 1913, par le secrétaire d'Etat, M. Bryan [93]). Le type nouveau, présenté dans une convention modèle avec la République de Salvador, se résume en cette formule : Les conflits de toute nature, sans aucune exception, qui n'ont pu être réglés

[91]) Article 8. Strupp, II, 427.

[92]) Debidour, IIe série, I, 210 et suiv.; II, 198 et suiv. — L'action médiatrice de l'Angleterre entre la Turquie et la Crète en 1878 est une anomalie, car elle n'a pas lieu entre pairs. Despagnet, *op. cit.*, p. 176.

[93]) Revue générale de droit international public, 1913. Chronique des faits internationaux, p. 408.

par voie diplomatique, sont soumis à une commission permanente, nommée d'avance par les Etats contractants.

Le système a deux avantages sur la méthode traditionnelle consacrée par les conférences de la Haye. Ce sont des particuliers, non des Etats qui interviennent, de sorte que la médiation ne risque pas de dégénérer en intervention autoritaire, danger qui existe toujours quand des Etats puissants viennent s'occuper des affaires litigieuses de pays plus faibles. Ensuite, ce qui est précieux dans le système Bryan, c'est que les médiateurs sont institués d'avance et que la question de leur choix ne se pose plus au moment difficile où un conflit a pris naissance.

La procédure est strictement réglée : La commission permanente examine le litige et donne son appréciation dans le délai d'un an. Durant cette période les Etats en conflit ne se déclareront pas la guerre et ne se livreront à aucune hostilité. Mais il est bien entendu que, la commission ayant terminé son travail, ils auront toute liberté d'agir comme bon leur semblera, de suivre les conseils des médiateurs, de régler la controverse par un compromis différent ou de saisir les armes. Seulement il est probable qu'entre temps les esprits se seront apaisés. Eviter les résolutions précipitées, c'est bien souvent conjurer la guerre. Voici l'idée fondamentale et précieuse du système Bryan.

2) *La limitation des violences*

a). — § 97

Les représailles

La voie de représaille consiste à opposer l'injustice à l'injustice. L'Etat dont le droit est méconnu répond à son tour par un acte illégal. Il exerce de la sorte une pression sur l'Etat, qui lui fait injure, afin d'obtenir satisfaction. Il va, si cela est indispensable, jusqu'à l'exécution forcée, il bloque par exemple les côtes de l'adversaire ou entreprend une incursion dans son territoire, comme la France le fit en Tunisie, au printemps 1881 [94]). Ce n'est pas encore la guerre. Car on ne peut parler d'hostilités qu'à partir du moment

---

[94]) Despagnet, *op. cit.*, p. 224 et suiv.

précis où l'antagoniste offre une résistance effective et où les armes se croisent.

La légitimité de la représaille est bien admise. Notons que même les Etats-Unis, malgré leur attachement à la doctrine de Monroë, n'empêchent pas une Puissance d'outre-mer d'appliquer pareille action à une République de leur continent. Ils ne posent qu'une seule condition, c'est que la mesure n'aboutisse pas à une prise de possession territoriale en Amérique.

Si la Confédération veut éviter une représaille européenne, elle n'a qu'un seul moyen, pensent les hommes d'Etat de Washington : c'est de procurer elle-même satisfaction à la partie lésée. Lorsqu'en 1905 la République dominicaine éprouve une difficulté croissante à payer ses créanciers européens, les Etats-Unis lui apportent un secours financier. Le président Roosevelt justifie cette attitude en disant : « It follows of necessity that if the government of the United States will not control the conduct of the american communities, neither can it undertake to protect them from the consequences attaching to any misconduct of which they may be guilty towards other nations. If they violate in any way the rights of another state, or of its subjects, it is not alleged that the Monroë doctrine will assure them the assistance of the United States in escaping from any reparation which they might be bound by international law to give »[95]).

Ce qui est discutable, ce n'est pas le principe de la représaille, mais sa limitation :

En 1902, l'Allemagne, l'Angleterre et l'Italie réclament au Venezuela des indemnités pour leurs nationaux qui ont subi des dommages du fait des guerres civiles. Les trois Etats reprochent encore à la République sud-américaine de se soustraire au règlement de ses dettes publiques et d'autres obligations pécuniaires. N'obtenant pas satisfaction, ces Puissances prennent des mesures très rigoureuses. Elles bloquent les côtes du pays, bombardent le fort de San Carlos et capturent plusieurs navires de guerre[96]). Ce sont

---

[95]) Kraus, *Die Monroedoctrin,* 1913, p. 217 et suiv.; cf. Message du président Roosevelt en 1901. Strupp, I, 177, annot. 1.

[96]) Kraus, *Die Monroedoctrin,* 1913, p. 252 et suiv.; Basdevant, *L'action coercitive anglo-germano-italienne contre le Venezuela, 1902-1903.* Revue gén. de droit internat. publ., 1904, p. 362 et suiv.

des actes de représaille. Il est vrai que les obligations pécuniaires dont il s'agit appartiennent à de simples particuliers. Mais les trois Puissances épousent la cause de leurs nationaux, jugeant que l'illégalité commise est un manque de respect envers elles-mêmes.

Soudain, coup de théâtre. Drago, ministre des Affaires étrangères d'Argentine, proteste contre cette manière d'agir auprès du gouvernement de Washington. Il développe une doctrine qui porte son nom depuis lors et qui est restée célèbre dans les annales du droit des gens [97]). Cette doctrine conteste le droit de recourir à la force pour contraindre un Etat au payement de ses dettes publiques [98]). « The principle which the Argentine Republic would like to see recognized is : that the public debt can not occasion armed intervention nor even the actual occupation of the territory of American nations by a European power » [99]).

Les Etats-Unis ne se déclarent pas pour la théorie nouvelle. Mais en 1907 la question est portée devant la deuxième conférence de la Haye et résolue par cette décision : « Les Puissances contractantes sont convenues de ne pas avoir recours à la force armée pour le recouvrement de dettes contractuelles réclamées au gouvernement d'un pays par le gouvernement d'un autre pays comme dues à ses nationaux. Toutefois, cette stipulation ne pourra être appliquée quand l'Etat débiteur refuse ou laisse sans réponse une offre d'arbitrage, ou, en cas d'acceptation, rend impossible l'établissement du compromis, ou, après l'arbitrage, manque de se conformer à la sentence rendue » [100]).

L'idée fondamentale qui se dégage de la doctrine de Drago et plus clairement encore de la décision de la Haye est l'opinion très juste qu'en cas de représaille il doit y avoir un rapport de proportionnalité entre la mesure de coercition et l'injustice commise. Il ne faut pas que l'acte de représaille ait une gravité, une portée incomparablement plus grandes que le forfait initial [101]). Partant de cette

---

[97]) La théorie a déjà été proclamée par le jurisconsulte Calvo, en 1868.

[98]) Strupp, II, 106 et suiv.

[99]) Strupp, II, 109; Dupuis, *Droit des gens, op. cit.*, chap. VIII.

[100]) IIe Convention de 1907. Strupp, II, 442.

[101]) Il y avait un manque d'équilibre caractéristique entre le blocus ruineux que l'Angleterre établit en 1850 devant les ports de Grèce et l'impor-

idée, la conférence de la Haye interdit la violence pour le recouvrement de dettes contractuelles. Mais, pour la même raison, elle autorise l'intervention armée, quand le débiteur résiste à la procédure d'arbitrage. Car alors l'infraction devient beaucoup plus sérieuse, elle dépasse le cadre d'une simple irrégularité, elle met en question le principe du droit lui-même et du respect qu'on lui doit.

Il est, dans le système de la représaille, une autre règle de proportionnalité, qui se rapproche de la première, mais sans s'identifier avec elle. La voici : La mesure de coercition ne doit pas dépasser le degré de rigueur strictement nécessaire pour obtenir réparation du délit; en d'autres termes, la violence n'est plus licite dès qu'elle est inutile.

Ce principe fut parfaitement appliqué lors de l'intervention de 1905 dans les affaires de Macédoine. Cette action, qui avait pour but d'obliger le gouvernement turc à introduire des réformes dans la province, était peut-être discutable en son principe; car il était difficile de constater un délit dont elle pouvait être la réplique. Mais enfin, si l'on admet le juste titre de la mesure entreprise, il faut avouer que l'action fut menée d'une manière tout à fait correcte. L'escadre internationale vint jeter l'ancre devant Mytilène. Les Puissances intervenantes se bornèrent à saisir les douanes et télégraphes et à hisser leurs pavillons sur les bâtiments affectés à ces services. Bientôt le contingent débarqué fut réduit de 617 à 25 hommes. En un mot, ce fut une occupation nominale et non effective. Car on savait bien que la Turquie n'opposerait pas de résistance matérielle. Le gouvernement de Constantinople tardant à donner une réponse satisfaisante, on prit une nouvelle mesure, modérée elle aussi. L'escadre internationale occupa Lemnos. A ce moment la Turquie céda; l'on aboutit à un arrangement [102]). Et c'est ainsi que les Puissances avaient atteint le résultat voulu en agissant d'une manière progressive et en évitant les moyens démesurés.

---

tance médiocre des revendications formulées. De Martens, *Causes célèbres du droit des gens,* 1858, V, 395 et suiv.

[102]) Rougier, *L'intervention de l'Europe dans la question de Macédoine.* Revue générale de droit international public, 1906, p. 178 et suiv.; Dupuis, *Equilibre, op. cit.,* p. 400 et suiv.

b). — § 98

Les lois de la guerre

La guerre, elle aussi, est un moyen de régler les conflits entre peuples. Mais elle n'est pas une création du droit des gens, comme la médiation ou l'arbitrage. Elle vit dans un autre monde. Elle est une action hétérogène. Elle est comparable à un cataclysme de la nature qui se déroule en dehors des institutions humaines, en dehors de la périphérie légale.

Cependant, il est un certain contact entre la guerre et le droit des gens. Ainsi que le soleil illumine tantôt la terre de ses rayons et tantôt l'abandonne aux ténèbres, ainsi la loi des peuples approuve telle prise d'armes et condamne telle autre. L'entreprise d'une lutte peut être en contradiction avec le droit des gens, peut être une infraction à ses principes. La guerre est alors illégitime. Ou encore, le recours aux armes, sans être suscité par le droit international, peut être accepté par lui comme mesure extrême, parce qu'il n'y a plus d'autre moyen pour obtenir satisfaction d'un acte illégal. En pareil cas la guerre est juste.

Cette construction peut-être mise en parallèle avec une disposition du droit pénal. En principe, le législateur interdit les violences. Mais il est des cas spéciaux où l'ordre public ne peut sauvegarder le droit par ses propres moyens. Il autorise alors le citoyen à se faire justice lui-même, il lui confère un véritable droit de prêter main-forte à sa bonne cause. Le principal exemple est celui de la légitime défense.

Cette abdication de l'ordre public impuissant, cette autorisation donnée à la partie en cause de réaliser sa juste revendication par ses propres moyens se reproduit dans le droit international. Elle y occupe même une place beaucoup plus grande. Car le droit international est dépourvu d'une force coercitive organisée. Il en est encore à un point d'évolution, auquel l'Etat se trouvait il y a de longs siècles, quand il permettait au citoyen de poursuivre lui-même l'injure qui lui était faite, par une guerre privée.

Il est donc une guerre autorisée par le droit des gens. Le tout est d'en établir les conditions.

Pour qu'une guerre soit juste, elle doit être entreprise pour une bonne cause [103]); l'Etat faisant usage de ce moyen fatal doit avoir intégralement le droit de son côté. Il faut ensuite qu'avant d'entrer dans cette voie extrême, il ait épuisé tous les procédés pacifiques possibles pour redresser le tort qui lui est infligé [104]). Il faut, en troisième lieu, qu'il n'y ait pas un écart démesuré entre l'injustice commise et le mal engendré par la guerre. Ces deux règles de proportionnalité correspondent à celles que nous avons établies pour la représaille: Il s'agit, en premier lieu, de veiller à ce que l'action ne dépasse pas la limite de la mesure indispensable à la réalisation du but légitime poursuivi; il s'agit ensuite d'opposer sur la balance les deux calamités prises comme telles. Toutefois, en considérant la deuxième face du problème, il faut admettre que l'Etat coupable d'une faute légère, mais qui décline l'offre d'un règlement pacifique par médiation, arbitrage ou enquête, aggrave sa faute et apparait dès lors comme un véritable ennemi de la paix publique, de sorte que des mesures sévères et même extrêmes pourront être prises à son égard.

La guerre est juste quand elle est entreprise dans les conditions qui viennent d'être déterminées. Or, en y regardant de plus près, on observe que la guerre juste apparaît toujours comme un acte de légitime défense, même quand elle est agressive dans la forme. C'est là un nouvel aspect de la question et qui permet d'en saisir encore plus nettement les contours.

Expliquons-nous : L'Etat qui, pour une cause juste et grave et après avoir épuisé tous les autres moyens, prend les armes et se porte dans le territoire de l'adversaire, accomplit une simple représaille autorisée par le droit des gens. Or, cette représaille étant légitime, toute résistance qu'on lui oppose est contraire au droit. Si donc la résistance ne reste point passive, mais se traduit par une action militaire, elle constitue certainement une agression injuste, et alors la légitime défense est à sa place. C'est ainsi qu'une attitude qui est une attaque au point de vue technique peut revêtir, en droit, le caractère d'une défense légitime, tandis qu'un acte de résistance peut être qualifié

---

[103]) Sur la multiplicité des motifs de guerre, voir l'ouvrage historique de Peyronnard, *Les causes de la guerre*. Thèse, 1901.

[104]) Le Fur, *Guerre juste et juste paix*. Revue gén. de droit internat. publ., 1919, p. 280; arg. Traité de Versailles, art. 12, 16.

d'agression illicite. Quand on parle de guerre offensive et défensive, il faut donc se rendre un compte exact de la signification que l'on veut attacher à ces termes; il faut savoir si l'on veut les entendre comme stratège ou comme jurisconsulte. En droit international, et notamment pour l'interprétation des traités, seule la seconde acception peut entrer en ligne de compte : La guerre agressive est la guerre injuste [105]). Il est certainement regrettable que les grands traités d'alliance modernes qui affirment leur caractère défensif ne s'expliquent pas sur l'interprétation qu'ils donnent à ce terme. On peut faire ce reproche à la Triple-Alliance de 1882, à la ligue franco-russe de 1894 et au traité anglo-japonais de 1905.

Prenons un exemple, l'expédition internationale contre la Chine en 1900 [106]). L'invasion du pays fut une représaille. La résistance, très faible d'ailleurs, qu'offrirent les troupes indigènes, eut le caractère d'une agression. Les armes s'étant croisées, l'état de guerre existait. Mais dans cette petite esquisse de lutte militaire, les étrangers se trouvaient en légitime défense. Leur guerre était juste. Elle l'était du moins dans la mesure où ils ne commettaient pas d'abus; car dès lors qu'ils se laissaient aller à des excès, la règle de proportionnalité entrait en jeu pour condamner leur attitude.

Une action de guerre illégitime entreprise par un Etat devrait être arrêtée par une autorité supérieure ou par une ligue de toutes les Puissances. Mais le droit international n'est pas encore suffisamment développé pour assurer pareille mesure de justice répressive. Il assiste donc, impuissant, à la lutte armée. Et cependant il fait une œuvre utile, pour modeste qu'elle soit. Il prend des mesures préalables pour modérer les actes d'hostilité; il établit des conventions qui limitent les moyens excessifs de nuire à l'adversaire, et tente de réaliser ainsi la deuxième norme de proportionnalité. Pareille

---

[105]) Dès lors qu'on approfondit la question de la sorte, on rend illusoire la recette du général de Bernhardi : « Le devoir de la diplomatie est de biseauter les cartes de telle façon que nos ennemis soient forcés de nous attaquer. Pour cela, il suffit, sans commencer nous-mêmes la guerre, de menacer leurs intérêts de telle sorte qu'ils soient obligés de prendre l'initiative des hostilités. Les moyens abondent en Afrique aussi bien qu'en Europe de les forcer à se mettre dans leur tort. » (L'Allemagne et la guerre à venir).

[106]) Robin, *Occupations, op. cit.*, p. 502 et suiv.

réglementation n'a aucun rapport avec la question de savoir de quel côté se trouve le bon droit. Elle s'applique sans distinction aux deux belligérants. Elle est ainsi comparable à un interdit du préteur romain qui, sans se prononcer encore sur la question de fond, règle la situation provisoire entre les adversaires pour obvier à la violence.

Les lois limitatives de la guerre[107]), préparées lentement par la coutume, ont été codifiées par les deux conférences de la Haye. Cette grande œuvre a trouvé un premier appui dans la déclaration de Saint-Pétersbourg qui s'efforça, en 1868, d'adoucir les méthodes de combat[108]). Ensuite elle a été préparée par la conférence internationale de Bruxelles qui, en 1874, après la campagne franco-allemande, discuta, mais sans aboutir, une déclaration sur les lois et traditions de la guerre. Elle s'est encore inspirée des instructions que les Etats-Unis, en 1863, lors de la Sécession, adressèrent à leurs troupes[109]); ce code, très remarquable, est empreint d'une haute conception de la justice et d'un bel idéal humanitaire. Le troisième ouvrage qui a servi de modèle est le manuel de la guerre terrestre, rédigé par l'Institut de droit international lors de sa session d'Oxford en 1880, quand les souvenirs de la campagne russo-turque étaient encore vivants.

aa) *La déclaration de guerre*

Les lois de la Haye interdisent l'ouverture des hostilités sans préavis.

« Les Puissances contractantes reconnaissent que les hostilités entre elles ne doivent pas commencer sans un avertissement préalable et non équivoque qui aura, soit la forme d'une déclaration de guerre motivée, soit celle d'un ultimatum avec déclaration de guerre conditionnelle »[110]).

---

[107]) Rolin, *Le droit moderne de la guerre,* 1921.

[108]) Notons, à titre de curiosité, que dans un accord verbal de 1696 les plénipotentiaires de France et de Hollande promettent la suppression des bombardements. Delavaud, *Un arrangement international sur les bombardements.* Rev. gén. de droit internat. publ., 1909, p. 698.

[109]) Déjà le traité de Trujillo, de 1820, entre l'Espagne et la Colombie, avait humanisé la guerre civile. Basdevant, *Deux conventions peu connues sur le droit de la guerre.* Revue gén. de droit internat. publ., 1914, p. 18.

[110]) Convention III de 1907. Article 1er. Strupp, II, 442.

Dès avant l'établissement de cette règle formelle la déclaration de guerre était entrée dans les habitudes, mais pas encore au point de se convertir en un véritable droit coutumier. Il est un fait que la norme a été bien souvent observée dans la pratique au cours du XIXe siècle. La guerre de Crimée par exemple, la guerre franco-allemande sont précédées d'une déclaration de guerre. La Prusse, en 1866, adresse un ultimatum à la Hesse, au Hanovre et à la Saxe. Le Transvaal agit de même en 1899, et l'Italie, à son tour, envoie une déclaration de guerre conditionnelle à la Porte en 1911 [111]). Le Japon, au contraire, inaugure sa campagne contre la Russie par une attaque brusquée : dans la nuit du 8 au 9 février 1904, ses torpilleurs tentent de faire sauter des navires de l'escadre russe dans la rade extérieure de Port-Arthur, et, le 11 février seulement, une déclaration de guerre expresse est envoyée à St-Pétersbourg. Procédé semblable lors de l'ouverture de la guerre hispano-américaine en 1898. Le 22 avril et les jours suivants, les croiseurs des Etats-Unis saisissent plusieurs navires espagnols; pourtant le Congrès de Washington tarde, jusqu'au 25 avril, à déclarer que l'état de guerre existe [112]).

La prise d'armes peut avoir lieu dès que la déclaration est notifiée à l'adversaire. Toutefois une exception est admise en faveur des navires de commerce qui sont surpris par les hostilités dans un port ennemi ou en pleine mer. Voici les deux règles qu'établit la sixième convention de la Haye en 1907 :

« Lorsqu'un navire de commerce relevant d'une des Puissances belligérantes se trouve, au début des hostilités, dans un port ennemi, il est désirable [113]) qu'il lui soit permis de sortir librement, immédiatement ou après un délai de faveur suffisant, et de gagner directement, après avoir été muni d'un laissez-passer, son port de destination ou tel autre port qui lui sera désigné.

Il en est de même du navire ayant quitté son dernier port de départ avant le commencement de la guerre et entrant dans un port ennemi sans connaître les hostilités. »

---

[111]) Strupp, II, 71.

[112]) Bonfils-Fauchille, 1912, nos 1030 et suiv.; Benton, *International law and diplomacy of the spanish-american war,* 1909.

[113]) Cf. Déclaration de Londres, 1909, art. 9.

« Les navires de commerce ennemis, qui ont quitté leur dernier port de départ avant le commencement de la guerre et qui sont rencontrés en mer ignorants des hostilités, ne peuvent être confisqués » [114]).

bb) *Limitation du conflit à la lutte entre les armées*

Le principe, déjà consacré par la coutume [115]), que l'action de guerre ne doit se dérouler qu'entre les forces armées, se trouve clairement énoncé dans la IVe Convention de 1907. Afin d'assurer une application stricte de la règle, le texte s'efforce de délimiter exactement la qualité de belligérant régulier.

Elle revient aussi, lisons-nous, aux milices et corps de volontaires qui remplissent les quatre conditions suivantes : avoir à leur tête un chef responsable, être munis d'un signe distinctif, fixe et reconnaissable à distance, porter les armes ouvertement et enfin, se conformer, dans les opérations, aux lois et coutumes de la guerre. Mais la Convention va plus loin. Elle autorise la levée en masse [116]). « La population d'un territoire non occupé, dit-elle, qui, à l'approche de l'ennemi, prend spontanément les armes pour combattre les troupes d'invasion sans avoir eu le temps de s'organiser conformément aux règles établies, sera considérée comme belligérante, si elle porte les armes ouvertement et si elle respecte les lois et coutumes de la guerre » [117]).

Une question analogue surgit dans le domaine de la guerre maritime. Il s'agit de savoir à quelles conditions un navire de commerce peut être transformé en bâtiment de guerre et obtenir ainsi le titre légitime de participer aux hostilités. La VIIe Convention de 1907 établit la règle suivante : Le navire doit être placé sous l'autorité directe, le contrôle immédiat et la responsabilité de la Puissance dont il porte le pavillon ; il doit arborer les signes distinctifs

---

[114]) Articles 1er, 3. Strupp, II, 459.

[115]) Proclamation du roi de Prusse le 11 août 1870 : « Ich führe Krieg mit den französischen Soldaten und nicht mit den Bürgern Frankreichs. Diese werden demnach fortfahren, einer vollkommenen Sicherheit ihrer Person und ihres Eigentums zu geniessen, und zwar solange, als sie mich nicht selbst durch feindliche Unternehmungen gegen die deutschen Truppen des Rechtes berauben werden, ihnen meinen Schutz angedeihen zu lassen. » v. Liszt, *Völkerrecht,* 1918, p. 293.

[116]) Pareils mouvements ont eu lieu en 1813 et en 1870. Bonfils-Fauchille, 1912, no 1096.

[117]) Articles 1er, 2. Strupp, II, 445 et suiv.

des bâtiments de guerre de sa nationalité; il faut que le commandant soit au service de l'Etat et que l'équipage soit militairement discipliné; enfin, le navire est tenu d'observer les lois et coutumes de la guerre [118]).

Reste un problème spécial et délicat. Il est utile de définir dans quelles circonstances un homme, qui cherche à obtenir des renseignements sur l'ennemi, peut être considéré comme soldat, et, d'autre part, en quelle occurrence il perd cette qualité pour se convertir en espion. La IVe Convention de 1907 limite le caractère d'espion à l'homme qui, par une action clandestine ou menée sous de faux prétextes, cherche à recueillir des renseignements dans la zone d'opérations d'un belligérant, avec l'intention de les communiquer à l'adversaire [119]).

Du principe que la guerre est une lutte entre les forces armées, découle une double conséquence :

L'homme qui n'est pas incorporé parmi les combattants réguliers, ni entraîné dans une levée en masse, n'a pas le droit de porter les armes. S'il se livre à des actes de violence, il tombe sous le droit commun et non sous les lois de la guerre; il n'est pas considéré comme un soldat qui lutte pour sa patrie, mais comme un malfaiteur.

D'autre part, les citoyens qui ne sont pas combattants, ne doivent, en principe, être touchés par les mesures de guerre de l'ennemi. De cette règle partent une série de nouvelles déductions :

Nous avons déjà vu qu'en territoire occupé l'honneur et les droits de la famille, la vie et la propriété des habitants sont intangibles [120]). La IVe Convention de 1907 porte que les droits et actions des nationaux ennemis ne peuvent être déclarés éteints, suspendus ou non recevables [121]). Nous pouvons ajouter que la liberté personnelle des citoyens non belligérants doit être respectée. La XIe Convention de 1907 le reconnaît en édictant cette règle : « Lorsqu'un navire de commerce ennemi est capturé par un belligérant, le capitaine, les officiers et les membres de l'équipage, nationaux de l'Etat ennemi, ne sont pas faits prisonniers de guerre, à condition qu'ils s'engagent, sous la foi d'une promesse formelle écrite, à ne

---

[118]) Strupp, II, 460.
[119]) IVe Convention de 1907. Article 29.
[120]) Article 46.
[121]) Article 23 h.

prendre, pendant la durée des hostilités, aucun service ayant rapport avec les opérations de guerre »[122]). Les Anglais violèrent la règle de la liberté personnelle lorsqu'ils rassemblèrent de nombreux habitants paisibles et inoffensifs du Transvaal dans des camps de concentration, où leur traitement fut misérable et la mortalité terrible[123]).

Nous pouvons dire, en une formule générale, qu'en territoire occupé la sphère des droits privés est garantie. Dans l'intérêt de cette sauvegarde, la IVe Convention prescrit à l'occupant de rétablir et d'assurer, autant qu'il est possible, l'ordre et la vie publique et de respecter, sauf empêchement absolu, les lois en vigueur dans le pays[124]).

Mais le principe que la population civile ne doit pas souffrir des mesures de guerre ne peut être maintenu dans son intégralité. Autrement, les opérations militaires deviendraient impossibles. Aussi les maximes de la Haye ne poussent-elles pas la doctrine à l'extrême. Elles admettent des empiétements sur les droits privés et se contentent de les mitiger autant que faire se peut :

C'est ainsi qu'elles n'interdisent pas de poser des mines automatiques de contact sur mer, malgré leur danger pour la navigation pacifique. Cependant, la VIIIe Convention de 1907 exige une série de précautions, pour limiter, dans la mesure du possible, l'effet de ces mines aux engins de guerre de l'ennemi. La même Convention défend de placer des mines automatiques de contact devant les côtes et les ports de l'adversaire dans le seul but d'intercepter la navigation de commerce[125]).

Le droit international ne reconnaît pas à la population d'une ville investie la faculté de quitter la place. Car ce serait diminuer les chances de reddition. Mais quelquefois l'humanité l'emporte sur les considérations militaires. En 1870, pendant le siège de Strasbourg, les Suisses ont pu recueillir les plus malheureux des habitants; les Boërs ont permis aux non-combattants, malades et blessés, de quitter Ladysmith[126]).

Les propriétés ennemies peuvent être détruites et saisies lorsque

---

[122]) Article 6. Strupp, II, 472.
[123]) Bonfils-Fauchille, no 1126.
[124]) Article 43.
[125]) Strupp, II, 461.
[126]) Bonfils-Fauchille, 1912, no 1085, note 1.

ces mesures sont impérieusement commandées par les nécessités de la guerre [127]). Cependant le pillage est toujours interdit [128]). En 1900, lors de l'expédition internationale en Chine, le gouvernement français décida que tous les objets enlevés par ses troupes, soit à l'Etat chinois, soit à des particuliers, et autres que du matériel et des approvisionnements de guerre, seraient restitués au gouvernement de Pékin. Dans ce but, il fit arrêter, à leur arrivée en France, les caisses et colis renfermant ces objets [129]).

L'armée qui occupe un territoire peut déposséder l'Etat du numéraire de ses fonds, de ses valeurs exigibles et de tous ses objets mobiliers qui sont d'une utilité militaire, comme dépôts d'armes, moyens de transport, magasins et approvisionnements. Mais l'armée peut aussi mettre la main sur les moyens de transport, les instruments pour la transmission de nouvelles, les dépôts d'armes et les munitions de guerre qui appartiennent à des particuliers; seulement, dans ce cas, la restitution et l'indemnité sont de rigueur [130]).

La saisie et la destruction des câbles sous-marins qui relient un territoire occupé à un territoire neutre est autorisée quand il y a nécessité absolue, mais là encore la restitution et l'indemnité sont obligatoires [131]).

L'Etat qui occupe une région doit se comporter comme administrateur et usufruitier des édifices publics, immeubles, forêts et exploitations agricoles qui appartiennent à l'ennemi. Il doit donc sauvegarder le fonds de ces propriétés [132]).

L'occupant peut lever les impôts, droits et péages établis au profit de l'Etat; mais il en résulte pour lui le devoir de subvenir aux frais de l'administration du territoire occupé, dans la mesure où le gouvernement légal y était tenu. Il ne lui est permis de lever de nouvelles contributions en argent, si ce n'est pour les besoins de l'armée ou de l'administration du territoire [133]).

Des réquisitions en nature et des services peuvent être récla-

---

[127]) Article 23 g.
[128]) Articles 28, 47.
[129]) Bonfils-Fauchille, 1912, no 1183, note. Cf. no 1229.
[130]) Article 53.
[131]) Article 54.
[132]) Article 55.
[133]) Articles 48-49.

més des habitants et des communes, mais seulement pour les besoins de l'armée [134]).

Les troupes qui occupent un territoire ont le droit de prendre des mesures pour leur sécurité. Mais aucune peine collective, pécuniaire ou autre, ne peut être édictée contre les habitants à raison de faits individuels dont ils ne peuvent être considérés comme solidairement responsables [135]). En 1904, les Russes, en guerre avec les Japonais, posèrent des affiches en Mandchourie, menaçant d'incendier le pays et de massacrer les habitants si les lignes télégraphiques étaient coupées. C'était illégal [136]).

Les lois de l'occupation furent soigneusement observées par le Japon dans sa guerre avec la Chine [137]).

La plus large brèche est faite à l'intangibilité de la propriété individuelle par le droit de prise maritime. Tandis que dans la guerre terrestre les biens des particuliers se trouvent sous la protection du droit international, les navires de commerce d'un pays belligérant peuvent être capturés par les vaisseaux de guerre de la partie adverse. Le même sort menace les marchandises de caractère ennemi qui ne sont chargées sur un bâtiment neutre et ne se trouvent de ce fait à l'abri de son pavillon, garantie que statue la déclaration de Paris de 1856.

Le droit de prise est soumis à quelques restrictions, qui sont formulées dans la XIe Convention de 1907 : Les bateaux exclusivement réservés à la pêche côtière ou à des services de petite navigation locale sont exempts de capture, ainsi que leurs engins, agrès, apparaux et chargements.La correspondance postale, qu'elle appartienne à des neutres ou à des belligérants, qu'elle ait un caractère officiel ou privé, qu'elle soit trouvée sur un navire neutre ou ennemi, est inviolable [138]).

cc) *Limitation des mesures de guerre par l'égard dû aux devoirs civiques des sujets ennemis*

A toutes les époques la guerre a subi l'influence d'une idée d'honneur.

---

[134]) Article 52.
[135]) Article 50.
[136]) Bonfils-Fauchille, no 1154, 1.
[137]) Holland, *Studies in international law*, 1898, p. 112 et suiv.
[138]) Strupp, II, 470.

Dès l'antiquité, les peuples ont pris coutume de respecter les devoirs de fidélité du sujet ennemi. La IVe Convention de 1907 formule plusieurs conséquences de ce principe :

Le citoyen ne peut jamais être forcé à prendre part aux opérations de guerre dirigées contre son pays, même s'il a été au service de l'ennemi avant le commencement des hostilités [139]).

Il est interdit au belligérant d'obliger la population d'un territoire occupé à donner des renseignements sur l'armée du pays ou sur ses moyens de défense. Il lui est également interdit de réclamer des réquisitions en nature et des services qui impliquent pour les habitants une participation aux actes de guerre contre leur patrie. Il est illicite, *a fortiori,* de contraindre la population d'un territoire occupé à prêter serment à la Puissance ennemie [140]).

Les prisonniers de guerre ne peuvent être employés qu'à des travaux dénués de rapport avec les hostilités [141]).

L'honneur défend d'arborer indûment le drapeau parlementaire et d'employer le pavillon national, les insignes et l'uniforme de l'ennemi [142]). L'honneur défend d'user de moyens traîtres, de tuer ou de blesser un ennemi qui, ayant mis bas les armes ou n'ayant plus les moyens de se défendre, se rend à discrétion. L'empereur d'Allemagne eut tort de recommander à ses soldats partant pour l'expédition internationale de Chine de ne pas faire de prisonniers et de ne pas accorder de quartier. Certes, les Chinois avaient commis des actes abominables envers les étrangers qui résidaient dans leur pays. Mais la représaille est toujours astreinte aux lois de l'humanité. Il n'est pas permis de répondre à un acte d'atrocité par un nouvel acte de barbarie. Une cruauté ne saurait être commise sous le pavillon du droit des gens. Autre exemple attristant : Lors de la guerre sud-africaine, 90 Boers, cernés par les Anglais à Elandsgate, et qui s'étaient rendus en jetant leurs armes, furent massacrés [143]).

---

[139]) Article 23.

[140]) Articles 44, 45, 52.

[141]) Article 6.

[142]) Article 23, b. c. f.

[143]) Bonfils-Fauchille, 1912, no 1099, note 2. — Voir sur les forfaits commis pendant la guerre balkanique le rapport de la commission d'enquête instituée par la Dotation Carnegie, 1914.

dd) *Limitation des mesures de guerre par le but que poursuivent les belligérants*

La seule fin légitime que les Etats peuvent se proposer dans une guerre, dit en 1868 la déclaration de Saint-Pétersbourg, est l'affaiblissement des forces militaires de l'ennemi.

Cette fin, lisons-nous dans les instructions américaines de 1863, n'autorise pas les actes de cruauté, c'est-à-dire les actes inspirés par la seule intention de faire souffrir ou d'exercer une vengeance. C'est le principe d'humanité. Inspirée par lui, la IVe Convention de 1907 défend d'employer du poison ou des armes empoisonnées, elle proscrit en thèse générale les armes, projectiles et matières propres à causer des maux superflus [144]).

Déjà la première conférence interdit l'emploi de projectiles qui ont pour but unique de répandre des gaz asphyxiants ou délétères. Elle condamne l'usage de balles qui s'épanouissent ou s'aplatissent facilement dans le corps humain, telles que balles munies d'une enveloppe dure qui ne couvre pas entièrement le noyau ou est pourvue d'incisions [145]). Une déclaration de 1907, annexée aux conventions de la Haye va plus loin. Elle défend de lancer des projectiles et des explosifs du haut de ballons [146]). Cette disposition est inspirée par le souci de voir pareille mesure de guerre causer à la population paisible des dommages qui seraient hors de proportion avec le résultat militaire obtenu.

De même que les cruautés, les destructions inutiles sont répréhensibles.

Voici les règles qu'édicte la IVe Convention de 1907 :

« Il est interdit d'attaquer ou de bombarder, par quelque moyen que ce soit, des villes, villages, habitations ou bâtiments qui ne sont pas défendus.

Dans les sièges et bombardements, toutes les mesures nécessaires doivent être prises pour épargner, autant que possible, les édifices consacrés aux cultes, aux arts, aux sciences et à la bienfaisance, les monuments historiques, les hôpitaux et les lieux de ras-

---

[144]) Article 23, a. e.

[145]) Acte final de la conférence de 1899.

[146]) Strupp, II, 488.

semblement de malades et de blessés, à condition qu'ils ne soient pas employés en même temps à un but militaire.

Le commandant des troupes assaillantes, avant d'entreprendre le bombardement, et sauf le cas d'attaque de vive force, devra faire tout ce qui dépend de lui pour en avertir les autorités »[147]).

Des règles analogues sont établies pour la guerre maritime par la IXe Convention de 1907. Notons toutefois deux particularités:

« Il peut, après notification expresse, être procédé au bombardement des ports, villes, villages, habitations ou bâtiments non défendus, si les autorités locales, mises en demeure par une sommation formelle, refusent d'obtempérer à des réquisitions de vivres ou d'approvisionnements nécessaires au besoin présent de la force navale qui se trouve devant la localité. »

Ensuite une maxime inspirée par un souci de proportionnalité: « Est interdit le bombardement, pour le non paiement des contributions en argent, de ports, villes, villages, habitations ou bâtiments non défendus »[148]).

Nous citerons enfin la XIe Convention qui exempte de la capture les navires chargés de missions religieuses, scientifiques ou humanitaires[149]).

3. — § 99

La neutralité

Lorsque deux Etats se combattent, un Etat tiers a-t-il l'obligation de rester en dehors de la lutte? Pour répondre à cette question il faut établir au préalable si l'un des deux belligérants a un titre légitime de guerre. Si oui, si l'un des deux combattants a le bon droit de son côté, s'il fait une guerre juste, si, en d'autres termes, il se trouve en légitime défense[150]), le tiers a toute liberté de le secourir. Il ne se fait alors que le champion du droit des gens. Mais si aucun des deux belligérants ne fait une guerre parfaitement légitime, si l'une et l'autre cause ont leur part de justice et d'iniquité, le tiers ne saurait dûment prendre parti dans la lutte. Il doit alors

---

[147]) Articles 25-27. Strupp, II, 450.
[148]) Strupp, II, 464.
[149]) Strupp, II, 470.
[150]) Cf. supra § 98 in initio.

s'abstenir de toute ingérence, et respectera par cette attitude le caractère souverain des deux adversaires.

Il existe donc effectivement une obligation de neutralité, corollaire de l'obligation de ne pas entreprendre de guerre injuste.

D'autre part, l'Etat, qui n'intervient pas dans la lutte, peut élever la prétention légitime de ne pas être touché par les hostilités. C'est un droit qu'il tire de son indépendance et ne perd que dans le seul cas où il donne à l'un des belligérants un juste motif de guerre.

Dès lors qu'il existe une obligation et un droit à rester en dehors de la lutte, diverses questions et modalités d'application se présentent.

a) *La qualité de belligérant et de neutre*

Un premier point demande à être éclairci : A qui revient la qualité de belligérant et de neutre?

En général, les deux rôles sont faciles à distinguer. Il y a d'une part des Etats qui se combattent et d'autre part des Etats qui observent une attitude pacifique. Mais le doute peut surgir quand un pays se trouve dans une situation de dépendance. Il s'agit alors de savoir s'il participe de plein droit à la qualité belligérante ou neutre de l'Etat qui le domine, ou s'il est capable de prendre une attitude individuelle.

Il faut répondre que s'il existe une véritable dépendance, elle doit avant tout se manifester dans l'action la plus incisive et qui touche à l'existence même des Etats : la guerre.

L'histoire le démontre.

L'Egypte est d'abord soumise à la seule puissance ottomane. Dans la suite elle est sujette à une double maîtrise, la suzeraineté turque, de plus en plus nominale, et la domination anglaise imposée par le fait de l'occupation.

Avant la mainmise britannique, l'Egypte soutient les luttes armées de l'Empire ottoman; c'est ainsi qu'elle prend une part active à la guerre de Crimée et à la guerre russo-turque de 1877 en fournissant des contingents à la Porte.

Mais après l'occupation anglaise, qui prime par son intensité le pouvoir turc, l'Egypte se tient à l'écart des guerres entreprises par la Porte. La Grande-Bretagne empêche le gouvernement khédivial de participer à la campagne gréco-turque de 1897 et n'autorise

qu'une mesure de façade, la rupture diplomatique avec le Royaume des Hellènes [151]). En 1899, l'Angleterre et l'Egypte font ensemble la conquête du Soudan. La question prend une acuité particulière quand la guerre italo-turque vient à éclater. En effet, pouvoir pendant cette campagne faire de l'Egypte sa base d'opérations, serait pour la Porte d'une importance primordiale. Cependant l'Egypte, sous la main de fer britannique, est astreinte à observer la neutralité la plus rigoureuse : D'abord elle ne prête aucune assistance militaire à la Turquie. Ensuite elle établit une surveillance étroite, renforcée par des agents britanniques, tant sur la frontière ouest que sur la ligne du Canal et de la mer Rouge, afin d'empêcher le passage de groupes armés. Elle n'exécute pas l'ordre envoyé de Constantinople, d'éteindre les phares du littoral. D'autre part ses relations diplomatiques avec Rome demeurent intactes. La situation des Italiens qui résident dans le pays reste inchangée; ils se trouvent, comme auparavant, sous la protection de leur gouvernement national [152]).

Concluons : L'Egypte partage la qualité belligérante ou neutre de l'Etat qui la domine. Tant que l'Empire ottoman seul la tient en dépendance, elle suit la voie qu'il lui trace. Et lorsque la Grande-Bretagne vient rivaliser avec la Turquie et lui disputer l'autorité suprême dans le pays du Nil, c'est la plus forte des Puissances qui l'emporte et qui associe l'Egypte à son attitude politique en temps de guerre.

Nous observons un spectacle très semblable en Crète. A la veille de la guerre de 1897 entre la Grèce et la Porte, quatre Puissances ont pris cette île turque sous leur administration. Dans ces circonstances l'autorité européenne prime tout naturellement le pouvoir ottoman. Voici pourquoi la Crète reste neutre pendant la lutte armée qui éclate peu après entre la Grèce et la Porte et de même pendant la guerre italo-turque de 1911 [153]).

Le Japon, en guerre avec la Russie, profite de l'influence dominatrice qu'il possède en Corée pour imposer un traité

---

[151]) Revue générale de droit international public, 1913. Chronique des faits internationaux, p. 264.

[152]) Ibidem, p. 264-266; Perret, *Die Stellung Aegyptens während des Tripolis-Krieges.* Jahrbuch des Völkerrechts, vol. I, p. 673 et suiv.

[153]) Revue générale de droit international public, 1913. Chronique des faits internationaux, p. 268.

d'alliance à l'Empire. Il lui garantit son intégrité territoriale et obtient en échange le droit d'occupation militaire. Le tsar, estimant que cet accord a été signé sous une pression violente, admet tout d'abord qu'il ne se trouve pas en état de guerre avec la Corée, il continue par conséquent ses relations officielles avec la représentation de l'Empire à Saint-Pétersbourg. Plus tard, il est bien obligé de s'incliner devant les faits. La Corée ne peut résister au flot japonais qui la submerge, et c'est ainsi que l'Empire du Matin calme se trouve jeté dans la tempête. Trop faible pour maintenir une attitude neutre, il est entraîné dans le sillon japonais et bientôt une rencontre sanglante a lieu entre les troupes russes et coréennes. C'est un nouvel exemple d'un Etat dépendant qui partage l'attitude politique de l'Etat dominateur en temps de guerre[154]).

Quand un pays vassal est attaqué, l'acte hostile touche en réalité l'Etat suzerain. Si donc le pays sujet prend les premières mesures de défense, il le fait au nom et pour le compte de l'Etat dominant, auquel il appartiendra d'organiser l'action décisive et de conclure la paix.

Il est un cas typique, dans l'histoire moderne :

Le Congrès de Berlin, en 1878, fait de la Bulgarie un Etat vassal et tributaire de la Porte. Le pays ne possède pas le droit de faire la guerre et la paix. Attaqué par la Serbie en 1885, le gouvernement de Sofia communique cette note aux Puissances : « Dans sa situation de principauté vassalle de Sa Majesté Impériale le Sultan, la Bulgarie ne pouvait déclarer ni n'a déclaré la guerre à la Serbie. Aussi bien Son Altesse le Prince a-t-il considéré de son devoir le plus sacré de s'adresser à Sa Majesté Impériale le Sultan et à Son Altesse le Grand-Vizir aussitôt qu'il a appris l'entrée de l'armée serbe sur le territoire bulgare. » Effectivement, le gouvernement bulgare a invoqué la protection de la Turquie par cette lettre envoyée au ministre des Affaires étrangères : « L'envahisseur, profitant de ce que la Bulgarie, en son état vassal, n'avait pas le droit de déclarer la guerre à ses voisins et se trouvait par conséquent dépourvue de tous moyens offensifs, est arrivé presque aux portes de Sofia. Son Altesse le Prince, en se rendant aujourd'hui à la rencontre de

---

[154]) Ibidem, 1908. Chronique, p. 152 et suiv.; Robin, *Occupations, op. cit.*, p. 535 et suiv.

l'ennemi, m'a donné l'ordre d'intercéder auprès de Votre Excellence pour obtenir une réponse à ses dépêches télégraphiques adressées à Sa Majesté Impériale le Sultan et à Son Altesse le Grand Vizir. En transmettant ce qui précède pour plus de rapidité directement à Votre Excellence, je la prie de daigner m'honorer d'une réponse, attendu que, d'après l'article 1er du traité de Berlin, le gouvernement princier ne se trouve pas en possibilité de traiter avec l'ennemi.» La paix est conclue par le roi de Serbie et le Sultan. Il est vrai que le Prince de Bulgarie signe, lui aussi, le traité. Mais le fait que les ministres bulgares, délégués au congrès, sont approuvés par le Sultan, démontre à lui seul que la principauté n'est pas considérée comme partie belligérante [155]).

b) *La neutralisation d'un district*

Pendant la période qui précède la grande guerre nous enregistrons plusieurs traités qui exceptent certains districts du théâtre possible d'une action armée.

La Suède et la Norvège, dans leur acte de séparation de Karlstadt, en 1905, déclarent : « Afin d'assurer des relations pacifiques entre les deux Etats, il sera établi, des deux côtés de la frontière commune, une zone neutre qui jouira des avantages d'une neutralité perpétuelle » [156]).

La Convention du canal de Suez de 1888 édicte ces règles protectrices :

« Le canal maritime restant ouvert, en temps de guerre, comme passage libre, même aux navires de guerre des belligérants, les Hautes Parties Contractantes conviennent qu'aucun droit de guerre, aucun acte d'hostilité ou aucun acte ayant pour but d'entraver la libre navigation du Canal ne pourra être exercé dans le Canal et ses ports d'accès, ainsi que dans un rayon de trois milles marins de ces ports, alors même que l'Empire ottoman serait l'une des Puissances belligérantes. »

« Le Canal ne sera jamais assujetti à l'exercice du droit de blocus. »

« Les bâtiments de guerre des belligérants ne pourront, dans le

---

[155]) Strupp, II, 9.
[156]) IIe Convention. Article 1er. Strupp, II, 156.

Canal et ses ports d'accès, se ravitailler ou s'approvisionner que dans la limite strictement nécessaire. »

« Leur séjour à Port-Saïd et dans la rade de Suez ne pourra dépasser vingt-quatre heures sauf le cas de relâche forcée. En pareil cas, ils seront tenus de partir le plus tôt possible. Un intervalle de vingt-quatre heures devra toujours s'écouler entre la sortie d'un port d'accès d'un navire belligérant et le départ d'un navire appartenant à la Puissance ennemie. »

« En temps de guerre, les Puissances belligérantes ne débarqueront et ne prendront dans le canal et ses ports d'accès, ni troupes, ni munitions, ni matériel de guerre »[157]).

Ces règles ont servi de base pour la neutralisation du canal de Panama, établie par le traité Hay-Pauncefote de 1901[158]).

Le détroit de Magellan est déclaré neutre dans un traité de 1881, entre le Chili et l'Argentine.

L'acte général du Congo de 1885 tend à écarter toute action guerrière de la région du fleuve. Pour le cas où un Etat, exerçant des droits de souveraineté ou de protectorat dans le bassin conventionnel, serait impliqué dans une guerre, les Hautes Parties signataires s'engagent à prêter leurs bons offices afin que les territoires congolais qui lui appartiennent soient, du consentement commun des belligérants, placés sous le régime de la neutralité pour la durée de la campagne[159]).

Il faut encore signaler l'attitude très particulière qu'a prise l'Italie lors de sa guerre avec la Porte en 1911. A part l'occupation des îles de la mer Egée, elle n'a jamais sérieusement attaqué la Turquie d'Asie et n'a même pas menacé la Turquie d'Europe. Elle a choisi cette ligne de conduite pour tranquilliser les Puissances neutres qui étaient fort inquiètes de voir s'éveiller le problème balkanique si redoutable et désiraient ardemment la localisation du conflit. Dès le 25 septembre 1911, par conséquent à la veille de l'ultimatum, le gouvernement de Rome envoyait un télégramme à ses légations et consulats, déclarant que la base de sa politique resterait le maintien du statu quo dans la péninsule des Balkans et la conso-

---

[157]) Articles 1er et suiv.

[158]) Strupp, II, 202-4; cf. article 18 du traité entre les Etats-Unis et le Panama de 1903. Strupp, II, 208.

[159]) Article 11. Strupp, II, 83.

lidation de la Turquie d'Europe. Cette promesse, unilatérale dans la forme, était à tel point appelée par les préoccupations de la diplomatie européenne, qu'on peut l'interpréter comme une entente tacite entre l'Italie et les neutres, stipulant la localisation du théâtre de la guerre [160]).

Un cas singulier se présente pendant la guerre balkanique de 1912. Après la campagne de Tripolitaine, l'Italie maintient l'occupation de diverses îles turques dans la mer Egée pour garantir l'exécution de la paix d'Ouchy. Entre temps le Royaume des Hellènes part en guerre contre l'Empire ottoman. Maître de la mer, il pourrait s'emparer de ces îles. Mais l'Italie, invoquant son obligation de les restituer plus tard, empêche la prise de possession hellène. C'est affirmer le caractère neutre de ces régions, basé sur le caractère neutre de la Puissance occupante [161]).

c) *Obligations et droits du neutre*

Les devoirs de l'Etat neutre se résument dans deux maximes : D'abord il ne doit pas se mêler activement à la lutte. Il ne doit, par exemple, en sa qualité d'Etat, remettre des vaisseaux de guerre, des munitions ou du matériel de campagne à l'un des belligérants [162]). Mais il a encore une obligation plus rigoureuse : Il ne doit même pas tolérer que les hostilités le touchent. A cette deuxième obligation se rattache un droit qui est son corrélatif exact, c'est le droit de ne pas être atteint par l'action de guerre; l'une des règles est comme l'image de l'autre, réfléchie dans un miroir, de sorte que circonscrire l'obligation est, en même temps, déterminer le droit [163]).

Notons au préalable que les devoirs du neutre sont rigides; une application superficielle ne peut suffire. Etre neutre à demi, ce n'est pas l'être. Il n'existe pas de neutralité bienveillante. L'alliance austro-allemande de 1879 et le traité secret germano-russe de 1884, en prévoyant pareille attitude, commettent une erreur [164]).

---

[160]) Revue générale de droit international public, 1913. Chronique des faits internationaux, p. 274 et suiv.

[161]) Robin, *Des occupations militaires en dehors des occupations de guerre*. Thèse, 1913, p. 481.

[162]) XIIIe Convention de 1907. Article 6. Strupp, II, 484.

[163]) Cf. Ire Convention de 1907. Articles 2-4 et 5. Strupp, II, 455.

[164]) Strupp, II, 160; Despagnet, *op. cit.*, p. 629.

Les obligations du neutre sont développées dans le cinquième et le treizième accords, signés en 1907 à la Conférence de la Haye.

α

Le neutre ne doit pas permettre que des actes d'hostilité soient accomplis dans son domaine. Un exemple : Sa mer littorale prenant part à sa qualité neutre, il doit empêcher que la visite et la capture ne soient exercées dans cette zone. Si l'infraction a été commise malgré lui et si la prise est encore dans ses eaux juridictionnelles, il est tenu d'employer les moyens dont il dispose pour la faire relâcher. [165]).

Pendant la campagne russo-japonaise la Mandchourie, province chinoise, sert de théâtre aux hostilités. C'est une incorrection. Mais au moins fait-on des efforts pour qu'elle ne prenne pas des proportions plus vastes. Notons les événements : A la veille de la guerre, le gouvernement de Saint-Pétersbourg occupe, de fait et sans titre, la province chinoise de Mandchourie. Pour ce motif le Japon porte les hostilités dans cette région. Cependant, la lutte ne s'étend pas à d'autres districts du Céleste Empire. Dès le commencement de la campagne, sur l'initiative des Etats-Unis, un accord des belligérants avec les Puissances neutres localise le théâtre de la guerre en territoire chinois et le limite à la seule contrée de Mandchourie. Il est même dit dans cette convention, ce qui semble superflu, que la règle d'inviolabilité doit s'étendre aux pays cédés à bail, tels que Kiao-Tcheou pour l'Allemagne, Kouan-Tcheou-Ouan pour la France et Weï-Haï-Waï pour l'Angleterre [166]).

β

Le neutre est tenu d'empêcher que les belligérants se servent de son territoire, de ses ports et eaux comme de bases d'opérations pour mener la guerre.

De cette maxime générale la XIIIe Convention de 1907 déduit les règles suivantes :

---

[165]) XIIIe Convention. Articles 2 et 3. Strupp, II, 484.

[166]) Revue gén. de droit internat. publ., 1908. Chronique des faits internationaux, p. 164 et suiv.; Hershey. *The international law and diplomacy of the Russo-Japanese war,* 1906; d'autres ouvrages sont cités par v. Liszt, *Völkerrecht,* 1918, p. 28, note 24.

aa

L'Etat neutre ne doit tolérer que les navires de guerre des belligérants demeurent dans ses ports et rades ou dans ses eaux territoriales pendant plus de vingt-quatre heures, à moins qu'une prolongation de ce délai ne soit indiquée pour cause d'avaries ou à raison de l'état de la mer. Ces navires ne peuvent profiter de leur séjour dans les eaux neutres pour renouveler ou augmenter leur matériel de guerre, leur armement ou pour compléter leur équipage. Ils ne peuvent se ravitailler au delà de la quantité usuelle en temps normal de paix et ne prendre que le combustible nécessaire pour gagner le port le plus proche de leur pays [167]).

bb

Le treizième accord de 1907 consacre le principe jadis appliqué dans l'affaire arbitrale de l'Alabama : « Un gouvernement neutre est tenu d'user des moyens dont il dispose pour empêcher dans sa juridiction l'équipement ou l'armement de tout navire, qu'il a des motifs raisonnables de croire destiné à croiser ou à concourir à des opérations hostiles contre une puissance avec laquelle il est en paix. Il est aussi tenu d'user de la même surveillance pour empêcher le départ hors de sa juridiction de tout navire destiné à croiser ou à concourir à des opérations hostiles, et qui aurait été, dans ladite juridiction, adapté en tout ou en partie à des usages de guerre » [168]).

Se conformant à cette maxime l'Angleterre interdit, en 1911, dans tous ses territoires, de construire, d'équiper ou de faire partir un vaisseau destiné au service naval d'un belligérant [169]).

cc

Voici d'autres conséquences découlant du principe que le territoire neutre ne doit pas servir de base pour la conduite des hostilités :

Le neutre ne doit tolérer qu'un belligérant forme des corps de

---

[167]) Articles 12, 14, 18, 19. Cf. Lettre de Sir Edward Grey aux Lords Commissaires de l'amirauté en octobre 1911. Strupp, *Vol. compl.*, p. 83.

[168]) Article 8. Strupp, II, 484.

[169]) Strupp, *Vol. compl.*, p. 80.

combattants ou établisse des stations radio-télégraphiques sur son territoire [170]).

Le neutre ne doit permettre le passage de son domaine terrestre ni à des troupes, ni à des convois de munitions ou d'approvisionnements d'une Puissance belligérante [171]). Il en est autrement des eaux littorales. Le simple passage des navires de guerre y est admis [172]).

Il n'y a pas de raison plausible pour prohiber le passage de missions sanitaires. L'idée humanitaire doit prévaloir. En janvier 1912, pendant la guerre italo-turque, l'ambassadeur de la Porte à Paris prévint le Quai d'Orsay qu'un détachement hospitalier passerait de Marseille à Tunis pour rejoindre les troupes ottomanes par la voie terrestre. Le ministre admit le voyage en principe et chargea seulement les représentants de la République à Tunis et à Constantinople de vérifier le caractère non-belligérant de la mission. Le corps sanitaire partit, mais le navire qui le portait, le *Manouba,* fut arrêté en route par les Italiens. Une contestation s'éleva sur la qualité des passagers, que le gouvernement de Rome prétendait être des officiers turcs. Ce fut une question de fait, mais qui ne mit en question le principe lui-même, le droit de passage d'une mission sanitaire par un pays non belligérant [173]).

« Une Puissance neutre, dit la Ve Convention de 1907, pourra autoriser le passage sur son territoire des blessés ou malades appartenant aux armées belligérantes, sous la réserve que les trains qui les amèneront ne transportent ni personnel, ni matériel de guerre » [174]).

Au lendemain de Sedan, la Belgique, sur les instances du gouvernement français, refusa de laisser passer sur son territoire des convois de blessés à destination de l'Allemagne. L'argument était que pareille concession eût déchargé des voies d'arrière et rendu service

---

[170]) Ve Convention. Articles 3, 4. Strupp, II, 455; XIIIe Convention. Article 5. Strupp, II, 484.

[171]) Ve Convention de 1907. Article 2. Strupp, II, 455; Dumas, *Du droit de passage en temps de guerre.* Revue gén. de droit internat. publ., 1909, p. 289 et suiv.; Garner, *International law and the world war,* 1920, vol. II, p. 224.

[172]) XIIIe Convention de 1907. Strupp, II, 485.

[173]) Scelle, *Die Fälle Carthage, Manouba, Tavignano in französischer Auffassung.* Jahrbuch des Völkerrechts, I, 544 et suiv.

[174]) Article 14. Strupp, II, 457.

à l'armée du roi Guillaume. Le statut de la Haye, nous venons de le voir, est d'une opinion différente et donne une solution exactement contraire [175]).

dd

Si des troupes belligérantes traversent la frontière neutre, elles doivent être internées, c'est-à-dire privées de leur liberté de mouvement et empêchées de quitter le pays. En effet, si le gouvernement territorial ne prenait cette mesure, il se rendrait coupable de partialité. Car, en n'inquiétant pas ces troupes, il leur permettrait des opérations stratégiques à l'abri de son domaine [176]). Par contre, les prisonniers qui passent la frontière neutre recouvrent leur liberté. La leur refuser serait faire le jeu du belligérant capteur [177]).

d) *Association de citoyens neutres à un belligérant*

L'Etat neutre n'a pas l'obligation de faire obstacle à une action individuelle partant de son territoire et favorisant une partie belligérante.

Par conséquent, « une Puissance neutre n'est pas tenue d'empêcher l'exportation ou le transit, pour le compte de l'un ou de l'autre des belligérants, d'armes, de munitions, et, en général, de tout ce qui peut être utile à une armée ou à une flotte [178]).

La responsabilité d'un pays neutre n'est pas non plus engagée par le fait que des hommes sortent isolément de ses frontières pour s'engager dans une armée combattante [179]). Toutefois, rien n'empêche un Etat neutre de défendre pareille attitude à ses citoyens. Lors de la guerre italo-turque, la République française a interdit à ses nationaux de prendre du service dans les rangs de l'une des parties en guerre. La Grande-Bretagne a publié une même prohibition [180]).

Cependant le belligérant peut se faire justice lui-même quand

---

[175]) Revue gén. de droit internat. publ., 1909, p. 310.

[176]) Ve Convention de 1907. Article 11. Strupp, II, 456.

[177]) Ve Convention de 1907. Article 13. Strupp, II, 456.

[178]) Ve Convention de 1907. Article 7. Strupp, II, 456. XIIIe Convention. Article 7. Strupp, II, 484; Bonfils-Fauchille, 1912, no 1474.

[179]) Ve Conv., article 6.

[180]) Strupp, *Vol. compl.*, p. 76 et suiv.

des manœuvres individuelles sont dirigées contre lui et qu'il possède les moyens de les réprimer. La qualité de citoyen d'un Etat neutre ne protégera celui qui entreprend une action pour ou contre l'une des parties en présence et qui notamment s'enrôle dans les rangs d'une armée. Le belligérant pourra traiter cet homme en national de l'Etat ennemi [181]).

aa) *La contrebande*

Un cas très important d'une manœuvre individuelle en faveur d'un belligérant est la contrebande sur mer. Il est une maxime consacrée du droit international qu'une Puissance combattante a le droit de saisir, sur le théâtre des hostilités maritimes, les marchandises d'un particulier qui vont renforcer le matériel de guerre ennemi. La liberté des mers disparaît ici. Le droit international ne peut plus la sauvegarder. Tout ce qu'il fait, c'est de restreindre la notion de contrebande à des objets strictement déterminés et de limiter les conditions de la poursuite, afin d'empêcher des mesures arbitraires.

En matière de contrebande, la principale source à consulter est la déclaration de droit maritime, signée à Londres en 1909. Elle n'est pas ratifiée, mais cela ne détruit pas sa valeur. Car elle est plutôt une consécration de la coutume qu'une œuvre nouvelle. Les Puissances contractantes affirment expressément que les règles édictées répondent, en substance, aux principes de droit international généralement reconnus [182]).

La déclaration de Londres distingue la contrebande absolue, la contrebande relative ou conditionnelle et la marchandise libre. Elle comprend parmi la contrebande absolue les objets destinés par leur nature même à la lutte armée; elle entend par contrebande relative les objets susceptibles d'être également utilisés pour des fins de guerre et des fins pacifiques; elle dresse en troisième lieu un catalogue de marchandises inaptes à servir les combattants et qui doivent, en conséquence, jouir d'une franchise entière.

« Les articles de contrebande absolue sont saisissables, s'il est établi qu'ils sont destinés au territoire de l'ennemi ou à un territoire occupé par lui ou à ses forces armées. Peu importe que le transport

---

[181]) Ve Convention de 1907. Articles 16, 17. Strupp, II, 457.

[182]) Disposition préliminaire. Strupp, II, 493; la littérature est citée par v. Liszt, *Völkerrecht,* 1918, p. 33, note 33.

de ces objets se fasse directement ou exige, soit un transbordement soit un trajet par terre. »

C'est la règle du voyage continu[183]).

La faculté de poursuite est plus limitée quand il s'agit de contrebande relative. Les objets de cette catégorie ne peuvent être saisis qu'à condition d'être destinés à l'usage des troupes ou des administrations de l'Etat ennemi. Il faut, de plus, que le navire fasse route vers le territoire de cet Etat ou vers un territoire occupé par lui ou encore vers ses forces armées, sans avoir ordre de décharger la cargaison répréhensible dans un port intermédiaire neutre. Cette restriction, qui écarte la règle du voyage continu, ne joue pas quand le territoire de l'ennemi est dépourvu de frontière maritime.

Les articles de contrebande sont sujets à confiscation. Cette mesure peut être appliquée au navire lui-même, si la contrebande forme, par sa valeur, par son poids, son volume ou son frêt, plus de la moitié de la cargaison[184]).

Une controverse, qui s'est produite pendant la guerre italo-turque et qui a soulevé de violentes discussions à l'époque, joue sur la question de la contrebande absolue et relative. Au mois de janvier 1912 le paquebot poste *Carthage* quittait Marseille à destination de Tunis. Il emportait à bord, outre la correspondance et les colis postaux, un aéroplane adressé par un Parisien à son fils, aviateur en Tunisie. Rencontré, en vue des côtes de Sardaigne, par le contre-torpilleur italien *Agordat,* il fut arrêté par un coup de semonce. Un officier se rendit à bord et réclama livraison de l'aéroplane qu'il affirmait être contrebande de guerre, destinée à l'armée turque de Tripolitaine. Sur le refus du capitaine, le *Carthage* fut conduit à Cagliari et mis sous séquestre. Le lendemain, les autorités italiennes demandèrent la correspondance postale afin d'en assurer le transport à destination, devoir que leur imposait la XI[e] Convention de 1907. Le capitaine refusa. Peu après la relaxation du paquebot fut obtenue par voie diplomatique[185]).

---

[183]) Voir sur l'origine de la théorie: Wehberg, *Das Seekriegsrecht.* Handbuch des Völkerrechts, I. série. II, 1915, p. 28.

[184]) Déclaration de Londres, 1909. Articles 22 et suiv., notamment 22, 24, 28, 30, 33, 35, 36, 39, 40.

[185]) Nous suivons le récit de M. Scelle dans son article sur la controverse du *Carthage.* Jahrbuch des Völkerrechts, I, 546; voir aussi Nie-

Le gouvernement italien n'était pas dans son droit. La déclaration de Londres, qu'il n'avait pas ratifiée, à l'époque, mais dont il se réclamait dans une autre controverse avec la France, l'affaire du *Manouba*[186]), désigne expressément les aéroplanes comme contrebande relative[187]). La règle du voyage continu ne s'appliquait donc pas et la marchandise, allant vers un port neutre, ne pouvait être saisie. Au cours des pourparlers le gouvernement italien demanda l'engagement que les autorités françaises fissent bonne diligence pour empêcher le passage de l'aéroplane de Tunis en Tripolitaine. C'était encore une prétention injustifiée que la France repoussa. Car, nous le savons, d'après la XIIIe Convention de 1907, une Puissance neutre n'est pas tenue d'empêcher l'exportation, pour le compte d'un belligérant, d'armes, de munitions ou d'objets qui peuvent être utiles à sa force armée[188]).

bb) *L'assistance hostile*

Il est un cas non moins grave que la contrebande, c'est l'assistance hostile. L'action est commise par un navire qui voyage spécialement en vue de transporter des passagers individuels, incorporés dans des troupes combattantes, ou en vue de transmettre des nouvelles dans l'intérêt d'un belligérant. Il y a encore assistance hostile lorsqu'un navire, à la connaissance du capitaine, du propriétaire ou de celui qui l'affrète en totalité, transporte un détachement militaire ou des personnes qui, pendant le voyage, prêtent une assistance directe à l'une des parties. Même infraction lorsqu'un navire prend une part immédiate aux hostilités, lorsqu'il se trouve sous les ordres ou sous le contrôle d'un agent placé à bord par un belligérant, lorsqu'il est affrété en totalité par l'une des parties en guerre, enfin lorsqu'il est exclusivement affecté au transport de troupes ou à la transmission de nouvelles dans l'intérêt d'un Etat combattant.

Quand une assistance hostile ne saurait être prouvée, le belligérant peut du moins faire prisonnier de guerre tout homme incor-

---

meyer, *Der Carthage- und Manouba-Streitfall.* Schücking, *Das Werk vom Haag;* IIe série, *Die gerichtlichen Entscheidungen,* vol. I, p. 343 sv.

[186]) Voir supra § 99 c.

[187]) Article 24, no 8.

[188]) Article 7. Strupp, II, 484.

poré dans les troupes de l'ennemi qu'il trouve à bord d'un navire de commerce neutre[189]).

Relatons un fait qui s'est passé pendant la guerre sino-japonaise. Un navire français, le *Sidney*, transportait à Shanghaï des ingénieurs d'un pays neutre, qui allaient offrir à la Chine un système de torpilles d'une force de destruction extraordinaire. Le gouvernement japonais, averti de la manœuvre, arrêta le navire dans un de ses ports et se saisit des ingénieurs[190]). Cette mesure était-elle légitime? Elle n'était pas expressément couverte par les normes de Londres, que nous venons de citer; car il ne s'agissait pas ici d'hommes incorporés dans les forces combattantes de la Chine. Mais, il eût été pédantesque de ne pas assimiler à des soldats des hommes qui allaient se mettre volontairement au service d'un belligérant et lui porter une invention capable de provoquer les pires désastres.

e) *Collision du principe de la neutralité avec la nécessité de guerre; le blocus*

La mer est libre, ouverte à la navigation de tous les peuples. L'Etat neutre peut invoquer cette maxime, même quand une guerre sévit sur l'océan. Car il a le droit, nous le savons, de ne pas être touché par les hostilités. L'Etat neutre peut donc élever la juste prétention qu'en temps de guerre sa marine marchande soit admise à circuler d'un port à l'autre et de communiquer avec les côtes des belligérants. Mais cette franchise peut entrer en conflit avec la mesure de guerre qu'on appelle blocus et qui consiste à barrer le littoral de l'ennemi, afin de le priver du commerce maritime et des avantages qu'il peut en retirer pour le ravitaillement de sa population et le renforcement de ses moyens de combat. Or, quand le droit du neutre à la libre navigation maritime entre en collision avec le blocus, il ne peut se maintenir plus longtemps, il est obligé de capituler devant le jeu de la force. Le neutre doit respecter le blocus, et si ses navires contreviennent à cette mesure de rigueur, il ne peut les préserver des sanctions qui viennent les frapper.

La conférence de Londres admet cette moindre valeur de la

---

[189]) Articles 45-47. Strupp, II, 501.
[190]) Bonfils-Fauchille, 1912, no 1587, 1.

liberté maritime, mais elle a le mérite de circonscrire avec précision et de limiter, dans la mesure du possible, les conditions et les effets du blocus.

La déclaration de 1909 rappelle tout d'abord l'ancienne règle de l'effectivité, affirmée jadis par la neutralité armée de Catherine II et par la déclaration de Paris de 1856. Elle ajoute cette règle que le blocus n'est pas considéré comme levé si, par suite de mauvais temps, les forces bloquantes se sont momentanément éloignées.

Le cas de nécessité prime la force obligatoire de la mesure : « Un navire neutre, en cas de détresse constatée par une autorité des forces bloquantes, peut pénétrer dans la localité bloquée et en sortir ultérieurement à la condition de n'y avoir laissé ni pris aucun chargement. »

L'acte d'investissement, pour avoir son effet, doit être déclaré en due forme et notifié, tant aux Puissances neutres, qu'aux autorités locales.

La saisie d'un navire neutre pour violation du blocus est subordonné à la connaissance, réelle ou présumée, de la mesure.

La saisie ne peut être effectuée que dans le rayon d'action des bâtiments de guerre qui surveillent la côte.

Voici une application de cette règle : Un navire qui, en violation du blocus, est sorti du port investi ou a tenté d'y parvenir, reste saisissable tant qu'il est poursuivi par un bâtiment de la force bloquante.

Le navire reconnu coupable est confisqué[191]).

4. — § 100

La règle du convoi et la juridiction des prises

La déclaration de Londres de 1909 consacre une maxime, élaborée de longue date par la coutume et qui est un signe de respect témoigné au caractère souverain des Etats. « Les navires neutres sous convoi de leur pavillon sont exempts de visite. Si le commandant du bâtiment de guerre belligérant a lieu de soupçonner que la religion du commandant du convoi a été surprise, il lui communique

[191]) Articles 1-21. Strupp, II, 494.

ses soupçons. C'est au commandant du convoi seul qu'il appartient en ce cas de procéder à une vérification »[192]).

La capture d'un vaisseau ou de marchandises doit être confirmée par un acte de juridiction. C'est là encore une marque de déférence vis-à-vis d'un Etat libre. Cependant, les cours de prises ont toujours eu le caractère d'institutions nationales, prononçant leurs jugements sous l'autorité de l'Etat capteur. La XIIe Convention de la Haye, qui élaborait, en 1907, une cour internationale, n'a pas été ratifiée[193]).

D. — § 101

Variations de la souveraineté

1° *Sa diminution librement consentie*

Tout traité fait naître une obligation et diminue par conséquent la liberté d'agir, le pouvoir souverain de l'Etat qui le signe.

On a pris l'habitude de désigner des obligations particulièrement incisives par le terme de servitudes internationales. C'est aller trop loin. Il faut d'abord examiner si l'obligation particulière dont il s'agit est inhérente au territoire, de manière à lui rester connexe au cas où il passe à un nouveau maître. C'est à cette condition seulement qu'on peut, en bonne logique, appliquer la notion de servitude, empruntée au droit civil et signifiant un droit réel pesant sur la terre comme telle.

Voici quelques obligations graves qui entament très sérieusement l'intégrité du pouvoir souverain :

Dans une convention de 1895, le gouvernement belge reconnait à la République française un droit de préemption sur ses possessions congolaises[194]).

Les préliminaires de la paix turco-hellène, signés en 1897 à Constantinople, prévoient que la perception et l'emploi des revenus grecs destinés à couvrir les dettes nationales et en particulier

---

[192]) Articles 61, 62. Strupp, II, 505.
[193]) Strupp, II, 472.
[194]) Strupp, II, 93.

l'indemnité de guerre, seront placés sous le contrôle d'une commission internationale, formée par les représentants des six grandes Puissances européennes [195]).

Dans un traité de 1904, la France attribue à l'Espagne une sphère d'influence délimitée au Maroc, tout en stipulant que le gouvernement de Madrid ne pourra jamais aliéner ce privilège [196]).

En 1909, après l'annexion de la Bosnie-Herzégovine, la Serbie, que la Russie abandonne sous la menace de l'Allemagne, se voit obligée de sacrifier une de ses grandes aspirations [197]). Mise en demeure par le baron d'Aehrenthal, elle signe cette note qui est une véritable capitulation et une forte barrière à sa liberté de décision en politique extérieure.

« La Serbie, écoutant les conseils des Grandes Puissances, s'engage à renoncer à l'attitude de protestation et d'opposition qu'elle a prise depuis le mois d'octobre 1908 au sujet de l'annexion; elle s'engage en outre à modifier la direction de sa politique actuelle à l'égard de l'Autriche-Hongrie et à vivre dorénavant avec cette Puissance sur un pied de relations de bon voisinage. — Conformément à ces déclarations et confiante en les intentions pacifiques de l'Autriche-Hongrie, la Serbie replacera son armée, en ce qui concerne son organisation, la répartition des troupes et l'effectif, dans l'état où elle se trouvait au printemps de 1908. Elle désarmera et licenciera les corps de volontaires et bandes et empêchera la formation de nouveaux corps sur son territoire » [198]).

2° *La restriction organisée de l'indépendance. La vassalité*

A la fin du XIXe siècle et au commencement du XXe, il n'existe plus qu'un seul cas de vassalité en Europe. C'est celui de la Bulgarie. Le Congrès de Berlin a fait du pays une principauté autonome et tributaire de la Porte suzeraine. Le prince, élu par la population, est confirmé par le Sultan. Les places fortes bulgares sont démantelées [199]).

---

[195]) Strupp, II, 19.
[196]) Article 7. Strupp, *Vol. compl.*, p. 5.
[197]) Duhem, *La question yougo-slave, 1878-1918,* 1918.
[198]) Debidour, 2e partie, II, 123.
[199]) Articles 1er et suiv. Strupp, I, 203 et suiv.

Cette situation de vassalité ne dure pas. Il est un fait bien connu qu'en 1908 la Bulgarie déclare son indépendance et réussit à la faire reconnaître, non seulement par la Turquie, mais par tous les signataires de Berlin [200]).

Un autre exemple typique est la situation faite au Transvaal par l'Angleterre en 1881. Le pays est soumis à la domination britannique. Ses relations extérieures sont réglées par le gouvernement de Londres. Sa législation relative aux populations autochtones est liée au consentement de la reine. L'Angleterre possède un droit de passage pour ses troupes. Un résident britannique est installé dans le pays.

En 1884 cet état de dépendance est fortement réduit. Il n'en subsiste qu'une seule obligation : la République sud-africaine ne peut conclure aucun traité sans l'approbation de la Couronne, si ce n'est avec l'Etat libre d'Orange [201]).

Mais cette franchise n'est pas de longue durée. La paix de Pretoria incorpore le pays à l'Empire britannique [202]). Il cesse dès lors d'être un Etat. Tout en jouissant encore d'une large autonomie, il ne possède plus un gouvernement propre, basé sur la volonté de la population; il tient ses pouvoirs du sceptre britannique [203]).

La sujétion de la Corée vis-à-vis du Japon, établie par plusieurs traités entre 1904 et 1907, est particulièrement lourde. De nouvelles lois et des mesures administratives de quelque importance ne peuvent être établies qu'avec le consentement du résident général, nommé par le Mikado [204]).

En 1910, le pays est définitivement annexé par le Japon [205]).

La vassalité de l'Egypte [206]) à l'égard de la Porte est doublée d'une mainmise britannique, mainmise qui affaiblit progressivement la suzeraineté turque.

---

[200]) Strupp, II, p. 12.

[201]) Strupp, II, p. 72 et suiv.

[202]) Strupp, II, p. 76.

[203]) Hussen, *Die Verfassungsentwicklung Transvaals zur Selfgoverning Colony*, 1909.

[204]) Strupp, II, p. 145; Terrion, *Le statut international de la Corée*, 1910.

[205]) Strupp, II, p. 151.

[206]) La littérature est indiquée par v. Liszt, *Völkerrecht*, 1918, p. 25, note 18. Voir p. expl. v. Mayer, *Die völkerrechtliche Stellung Aegyptens*, 1914.

Dès 1876, les désordres financiers sous l'administration d'Ismaïl amènent une intervention des Puissances qui exercent dès lors une surveillance étroite sur la gestion du Khédive. Une révolte ayant éclaté contre cette ingérence, l'Angleterre entreprend une action énergique : sa flotte bombarde Alexandrie et débarque des troupes d'occupation. Ecartant les autres Puissances, la Grande-Bretagne se saisit de la direction effective du gouvernement et l'exerce par l'intermédiaire de son consul général. Le haut commandement des troupes égyptiennes passe à des officiers anglais. Le Khédive est réduit à une dignité honorifique. Comment caractériser pareille situation? Il ne peut être question de protectorat, parce que la domination britannique n'est pas consentie par traité. Mais il n'y a pas non plus vassalité; car les pouvoirs supérieurs de l'Angleterre ne sont pas suffisamment déterminés. C'est une situation de fait qui se rapproche plutôt d'une mainmise par de simples moyens politiques, mais avec cette particularité que la suprématie britannique en Egypte est permanente et singulièrement incisive. Une chose est certaine, c'est que pareille dépossession est contraire au traité de Londres, signé en 1840-1841 par les cinq Puissances européennes et qui attribue au Khédive un gouvernement autonome sous l'unique suzeraineté de la Porte[207]). C'est seulement en 1904 que la France reconnaît à l'Angleterre une liberté d'action dans le pays du Nil en échange de la promesse de ne pas entraver sa pénétration du Maroc[208]).

La guerre mondiale ayant placé la Grande-Bretagne et la Porte dans des camps ennemis, le gouvernement de Londres en profite pour abolir les derniers vestiges de la suzeraineté turque. Dès 1914, il établit en toute forme son protectorat sur l'Egypte. Le Khédive se transforme en un véritable Sultan qui ne dépend plus de Constantinople et ne reconnaît que la domination anglaise.

La France possède un protectorat sur la Tunisie en vertu des traités conclus à Bardo en 1881 et à Marsa en 1883. Le bey renonce à régir effectivement sa politique extérieure, il admet l'occupation militaire et une large mainmise sur l'administration des finances et de la justice[209]).

---

207) Strupp, I, 225.

208) Strupp, II, 167; cf. Despagnet, *op. cit.*, p. 85 et suiv., 292 et suiv.

209) Albin, *Les grands traités politiques*, 1912, p. 291, 293.

Cette esquisse démontre que la vassalité, c'est-à-dire la situation de dépendance d'un Etat vis-à-vis d'un gouvernement étranger, n'est praticable à l'époque moderne que si le pays sujet se trouve à un niveau de civilisation sensiblement inférieur. Dès lors que cette condition n'est pas remplie, l'état de choses, de plus en plus intenable, est tranché, soit par l'annexion, comme dans le cas du Transvaal et de la Corée, soit par l'affranchissement, comme dans le cas de la Bulgarie. Lorsqu'au contraire la domination politique est doublée d'une supériorité de culture, elle peut se maintenir, comme en Egypte ou en Tunisie. On parle alors de protectorat. C'est un nom spécial qu'on applique à la vassalité quand elle frappe un pays de moindre civilisation.

3° *La restriction de l'indépendance par des moyens politiques. Le directoire européen*

En 1815 et en 1818, les cinq potentats s'étaient unis en une ligue pour défendre les trônes légitimes et les frontières tracées par l'acte de Vienne. Cette alliance fut définitivement rompue par la guerre de Crimée. Cependant une conception, détachée du système de la Pentarchie, s'est maintenue pendant la seconde moitié du XIXe siècle et jusqu'à la veille de la grande guerre. C'est l'idée que les Puissances ont la mission de diriger les petits peuples; c'est l'idée que les Puissances possèdent, par définition, le droit d'intervenir dans les affaires des Etats moindres. C'est la théorie d'un impérialisme aristocratique. C'est la théorie du concert européen [210]).

Cependant, quel peut être le fondement de ce dogme? Il n'est plus appuyé sur une croyance religieuse comme à l'époque

---

[210]) Nys, *Le concert européen et la notion du droit international.* Etudes de droit international, vol. II; Streit, *Les grandes puissances dans le droit international.* Revue de droit international et de législation comparée, série II, vol. II, p. 5 et suiv.; cf. Huber, *Beiträge zur Kenntnis der sociologischen Grundlagen des Völkerrechts und der Staatengesellschaft.* Jahrbuch des öffentlichen Rechts, 1910, p. 108 et suiv.; Donnadieu, *La théorie de l'équilibre.* Thèse d'Aix, 1900; Dupuis, *Le principe d'équilibre et le concert européen,* 1909, p. 114 et suiv.; Redslob, *op. cit.*, p. 242-244.— Le Cabinet de Saint-Pétersbourg, dans son communiqué officiel du 4 avril 1897, appelle l'accord des grandes puissances « le plus sûr garant du triomphe final des principes d'ordre, de droit et d'équité, et le meilleur gage du maintien de la paix générale ».

de la Sainte-Alliance. On tente souvent de le justifier en invoquant le dessein humanitaire de maintenir la paix parmi les petits peuples. Certes, ce dessein existe. Mais, dès qu'on l'approfondit, on s'aperçoit qu'il procède d'un autre stimulant moins noble : c'est la rivalité. En effet, dès le moment où une complication diplomatique met en jeu les destinées de pays faibles, les Puissances veillent anxieusement à ce qu'aucune d'elles ne profite de la situation pour étendre son domaine et son influence. Chaque Etat se dresse en gardien de l'autre, comme on l'a vu lors des guerres de libération grecques et belges. Le résultat final est un accord, une mesure commune qui résout la difficulé. On dirait, à première vue, un acte de bonne entente, tandis que, dans la réalité psychologique, l'accord est le résultat d'un antagonisme profond. On parle de maintenir la paix. Oui, seulement il faut préciser : Il ne s'agit pas en première ligne de la paix parmi les petits peuples, qu'on entend diriger, mais bien de celle entre les Puissances, menacée par l'ambition et le souci de l'équilibre [211]).

La politique des grandes cours européennes dans les pays balkaniques et en Turquie a souvent offert un spectacle de ce genre [212]). Elle était une politique de compétition. C'est là que gît le secret de sa faiblesse et la cause de son effondrement tragique. Débilitée, faussée par la jalousie, elle n'osait affronter les grands problèmes du Sud-Est : l'assainissement des Balkans selon le principe des nationalités, l'élimination de la Turquie du continent, la protection des populations chrétiennes d'Asie. L'intervention de 1896 en faveur de l'Arménie est bien caractéristique. L'action commune n'est décidée qu'à ces trois conditions : L'intégrité de l'Empire ottoman sera maintenue; il n'y aura sur aucun point initiative isolée de l'une des Puissances; enfin, plusieurs d'entre elles ne pourront s'associer pour exercer un condominium sur tout ou partie de l'Empire turc [213]). On le voit bien, l'Europe n'avait qu'une idée : raccommoder tant bien que mal le statu quo. Elle obtenait ainsi quelques succès éphémères et arrêtait, pour un temps, la catastrophe. Mais son prin-

---

[211]) Streit, *l. c.*, p. 24; Nys, *l. c.*, p. 46; Debidour, 1re série, vol. II, p. 560 et suiv., *op. cit.*

[212]) Thomas Erskine Holland, *The European Concert in the Eastern Question*, 1883; Nys, *op. cit.*, p. 24, 32-37; Despagnet, *op. cit.*,, 22 et suiv.

[213]) Debidour, I, 228 et suiv.

cipe était faux. Tôt ou tard l'heure des comptes devait venir. Elle a sonné en 1914.

Bien entendu, nous ne critiquons pas le directoire européen en partant du seul fait qu'il imposait à des Etats faibles une volonté d'essence étrangère. Il faut voir plus grand et ne pas s'attacher uniquement au phénomène de l'indépendance violée. Si le directoire européen avait défendu noblement une grande et juste cause, on pourrait plaider en sa faveur et dire ceci : Il s'agissait d'une œuvre qui proprement incombait à la famille des nations; or, à défaut d'un esprit de cohésion universelle, les Puissances de premier plan s'investissaient d'un pouvoir autoritaire pour l'accomplir. L'idéal de la vie des peuples, comme de la vie des citoyens, étant l'équilibre entre l'indépendance et la solidarité, une violation de moindre importance, atténuée par le caractère humanitaire de la fin poursuivie, corrigeait une situation intenable à une époque où le système international était encore bien imparfait. Mais pareille argumentation ne peut prendre place vis-à-vis de la politique pratiquée en fait par les Puissances. Elle n'était pas une politique tendant vers un but élevé. Et voici pourquoi l'on ne peut excuser la domination qu'elle imposait à autrui.

Retraçons quelques gestes dictatoriaux des Puissances.

Rappelons tout d'abord que la paix de Paris en 1856 et l'acte du Congrès de Berlin en 1878 ont édifié un véritable statut pour les pays balkaniques et la Turquie. Spectacle frappant, l'Europe, d'un geste souverain, a donné une charte à ces régions, comme si elles étaient un domaine soumis à sa haute police. Notons aussi que pareille attitude vis-à-vis de la Porte n'était guère compatible avec sa réception dans le concert européen par la Paix de Paris.

Le Congrès de Berlin préconisait une rectification de frontières entre la Grèce et la Turquie. Le nouveau tracé devait être fixé par les deux parties en cause, les Puissances européennes se réservant une simple action médiatrice[214]). Cependant la Grèce et la Turquie n'arrivèrent pas à s'entendre et une guerre menaça d'éclater. Pour conjurer le péril, les six grandes cours européennes réunirent une conférence diplomatique à Constantinople et discutèrent la question avec la Turquie, en excluant la Grèce des pourparlers. Au mois

[214]) Article 24. Strupp, I, 211.

de mars 1881, les six Puissances firent connaître leur décision. La nouvelle frontière laissait à la Grèce Larissa et la plus grande partie de la Thessalie, suivait, vers l'Ouest, un affluent de gauche de l'Arta; mais, en abandonnant Janina et Metzovo à la Turquie, elle n'incorporait qu'une faible partie de l'Epire au royaume des Hellènes. Profondément déçue dans ses aspirations nationales, mais ne pouvant lutter contre la sentence de l'Europe, la Grèce s'inclina pleine d'amertume. L'affaire fut réglée par la convention internationale de Constantinople, en mai 1881, confirmée peu après par un traité individuel entre la Turquie et la Grèce[215]).

La controverse fut ainsi tranchée par un acte dictatorial des grands Etats, et, ce qui donna encore un caractère particulièrement acerbe à leur procédé, c'est qu'ils consultèrent bien la Turquie, mais imposèrent tout simplement leur volonté à la Grèce.

En 1908, la Bulgarie ayant déclaré son indépendance, un conflit armé menaça d'éclater entre elle et la Sublime Porte. La France, la Grande-Bretagne et la Russie, approuvées par l'Allemagne et l'Italie, remirent alors au gouvernement de Sofia une note identique, l'invitant à s'abstenir de mettre son armée sur le pied de guerre. Elles conseillaient à la principauté, qui venait de s'affranchir, de proposer des compensations à la Turquie et lui donnèrent l'assurance que l'armée ottomane ne serait pas mobilisée en attendant que l'Europe se fût prononcée[216]).

C'était une intervention dictée par l'opportunisme, non par une idée de droit. Si les Puissances avaient voulu fonder leur décision sur un principe, elles auraient dû choisir entre deux attitudes : ou bien ramener la Bulgarie à la soumission en invoquant le traité de Paris, qui garantissait l'intégrité de l'Empire ottoman, et l'acte du Congrès de Berlin, qui établissait la suzeraineté turque sur le pays; ou bien, autre alternative, déclarer que le caractère souverain était immanent à l'Etat et que la soumission de la Bulgarie, pays civilisé, pays chrétien, à l'Empire du croissant était une anomalie. Mais le procédé que choisirent les cours européennes était un chemin tortueux et aboutissait à un marchandage. C'est ainsi que s'explique la solution curieuse qui intervint en fin de compte et força la Bulgarie d'acheter son indépendance au Sultan. Le tsar offrit à la Porte

[215]) Debidour, 2e partie, I, 39-40.

[216]) Gauvain, *L'Europe au jour le jour,* vol. I, 1907, p. 85.

la remise de quarante annuités de l'indemnité de guerre, qu'elle devait depuis 1878; cette somme passerait pour être fournie aux Turcs par la Bulgarie, qui dès lors en serait débitrice envers l'Etat russe[217]).

En décembre 1912, pendant la guerre balkanique, les ambassadeurs des belligérants se réunirent à Londres pour négocier la paix. Trois jours après cette date — fait caractéristique — les représentants des six grandes cours européennes près du gouvernement britannique formèrent une autre conférence, parallèle à la première, afin de dire leur mot dans les nouveaux arrangements balkaniques.

C'est à cette conférence de Londres que les Puissances décidèrent la constitution d'un Etat d'Albanie. La nouvelle principauté devant englober la ville de Scutari, elles invitèrent le Monténégro à lever le siège de cette ville. Elles n'attendirent donc même pas la conclusion de la paix pour traduire en réalité le nouveau statut balkanique, résolu par elles, mais prétendirent d'ores et déjà limiter les opérations de guerre, afin de les mettre en accord avec les futures délimitations territoriales. Les Monténégrins ayant refusé d'abandonner l'investissement de la cité, les Puissances répondirent par une démonstration navale collective; mais n'obtenant par cette voie le résultat voulu, elles bloquèrent les côtes albanaises et monténégrines. Treize jours plus tard, le 24 avril, Scutari tomba. Enfin, le 4 mai, cédant aux représentations diplomatiques des grandes cours européennes et à des promesses de compensations, les Monténégrins livrèrent la place aux détachements internationaux qui vinrent l'occuper au nom des Puissances[218]).

La création de la principauté albanaise fut encore un compromis par lequel les Puissances européennes s'efforcèrent de créer un modus vivendi et de différer les solutions nettes : En l'occurrence, elles ne défendaient pas l'intégrité territoriale de l'Empire ottoman. Elles n'appliquaient pas non plus la doctrine des nationalités. Car elles délimitaient l'Albanie de leur propre autorité sans examiner le vœu des populations; elles imposaient des frontières au pays,

---

[217]) Debidour, 2e partie, I, 119. Traités turco-bulgare et russo-bulgare du 6 (19) avril 1909. Traité russo-turc du 8 (21) décembre 1909. Strupp, II, 13 et suiv.

[218]) Novakovitsch, *Die Intervention der Grossmächte in der Scutarifrage.* Jahrbuch des Völkerrechts, II, 222 et suiv.; Falcke, *Le blocus pacifique,* 1919, p. 184 et suiv.

comme elles lui imposaient un monarque de leur choix, un étranger, le prince de Wied. Autre trait significatif : Les Puissances ne reconnurent que partiellement les conquêtes opérées par les Etats balkaniques. Ainsi, elles refusèrent à la Serbie un débouché territorial sur la mer, revendication de droit naturel; car il s'agissait de ne pas indisposer le gouvernement de Vienne. Toujours le même spectacle : Une transaction sur des intérêts et non l'application d'idées générales.

Mais ce ne fut pas seulement dans la question albanaise que les Puissances dictèrent leurs conditions aux belligérants. Elles demandèrent pour les Turcs la partie de la Roumélie à l'est de la ligne Enos-Midia, ce qui permettait aux Bulgares d'obtenir Andrinople; la Crète devait être cédée à la Grèce; le soin de statuer sur le sort des îles ottomanes de la mer Egée — où les revendications nationales de la Grèce heurtaient les prétentions de l'Italie qui les occupait — devait être confié aux six grandes cours européennes.

Abstraction faite de la question d'Albanie et de la ligne Enos-Midia, la nouvelle délimitation balkanique sur le continent se ferait par l'accord des vainqueurs : En ce point le statu quo des Balkans, que les Puissances déclaraient encore intangible à la veille de la guerre, dans une note adressée à la Turquie en octobre 1912, fut donc écarté par la maxime : les Balkans aux Balkaniques [219]).

Nous venons de parler de la Crète. Dans la paix de Londres, en 1913, elle fut cédée par la Turquie au royaume des Hellènes. Cette solution n'était que l'épilogue d'événements très mouvementés qui depuis longtemps agitaient l'île et faisaient d'elle un objet d'inquiétudes, de pourparlers et d'interventions européennes.

La Turquie n'ayant pas rempli sa promesse d'introduire des réformes et une insurrection ayant éclaté en Crète, le roi des Hellènes prit la résolution subite de se porter au secours des révoltés. En février 1897 un corps grec, sous le colonel Vassos, débarqua dans l'île et déclara en prendre possesion au nom de la Grèce. Les Puissances opposèrent immédiatement leur veto. Un changement de régime leur semblait périlleux; car il pouvait éveiller entre elles des

---

[219]) Debidour, 2e partie, vol. II, p. 200-203; v. Dungern, *Die Entstehung des Staates Albanien*. Jahrbuch des Völkerrechts, vol. II, p. 269 et suiv.

ambitions et des rivalités latentes. En effet, l'Angleterre avait des vues discrètes sur l'île qui pouvait lui valoir une station de premier ordre sur la route des Indes. L'Autriche-Hongrie, pour sa part, n'envisageait pas avec faveur un agrandissement de la Grèce, qui mettrait un nouvel obstacle au débouché qu'elle rêvait par Salonique vers Alexandrie. L'Allemagne enfin s'était déjà liée à la Turquie pour entreprendre avec elle une politique orientale commune. Voici pourquoi les Puissances trouvèrent plus d'avantage à maintenir l'immobilité, malgré le désir profond des populations grecques et crétoises de fusionner en un même Etat. Elles débarquèrent donc des troupes internationales dans six villes côtières. La Turquie s'empressa de consentir à cette mesure des Puissances en déclarant leur donner l'île en dépôt. Les cours européennes demandèrent alors au gouvernement d'Athènes de retirer ses navires et ses troupes; sur son refus, elles mirent le blocus devant l'île. L'Allemagne et l'Autriche ayant abandonné la partie, l'Angleterre, la France, l'Italie et la Russie nommèrent le prince Georges de Grèce Haut-Commissaire des Puissances protectrices de la Crète. Il devait exercer un mandat des quatre gouvernements, c'est-à-dire, de fait, un pouvoir illimité. Il n'était pas vassal du Sultan, il ne dépendait que des cours européennes qui l'avaient investi de son titre, mais qui, de leur côté, reconnaissaient en théorie la suzeraineté ottomane dans l'île. C'était une situation comparable à celle de la Bosnie-Herzégovine ou de Chypre, cependant avec la différence que la domination n'était pas exercée par un Etat individuel, mais par un consortium de quatre Puissances [220]).

Que penser de ces événements?

Quand on oublie pour un instant les sympathies qu'inspirent tout naturellement les aspirations historiques des Grecs et des Crétois à l'unité nationale, on doit reconnaître que l'intervention de la Grèce en février 1897 fut une mesure illégale et que les Puissances avaient un double titre pour empêcher la mainmise du roi des Hellènes sur la Crète : La concession du Sultan qui leur donnait l'île

---

[220]) La littérature est indiquée par v. Liszt, *Völkerrecht*, 1918, p. 23, note 12; p. expl. De Stieglitz, *L'île de Crète, le blocus pacifique et le plébiscite international,* 1899; Dupuis, *Equilibre, op. cit.*, p. 391 et suiv.; Cavaglieri, *Das Cretaproblem*. Jahrbuch des Völkerrechts, II, 339 et suiv.; Debidour, 2e série, vol. II, p. 231 et suiv.

en dépôt et puis le fait qu'elles secouraient un Etat qui se trouvait malgré tout en légitime défense mettait, sinon le beau rôle, du moins le droit de leur côté. Dans ce cas particulier les Puissances n'accomplissaient donc pas une intervention autoritaire, elles ne se comportaient pas en directoire, mais en gardiennes de la loi. Ceci n'empêche qu'elles profitaient de la situation pour pratiquer, à l'abri de la légitimité, leur politique habituelle de méfiance et leur ancien culte anxieux du statu quo de la Turquie.

E. — § 102

L'intervention autoritaire

L'intervention est une mesure de violence ou la menace de pareil acte, à la fin de peser sur la décision d'un Etat. Elle est par conséquent une atteinte à la liberté. Elle n'est licite qu'à titre de représaille, de légitime défense, ou lorsqu'elle est consentie par un accord préalable. Sinon, elle est une atteinte au caractère souverain de l'Etat et nous l'appelons alors intervention autoritaire.

Pour bien éclaircir la nature de l'acte, il semble utile de circonscrire les éléments qui le constituent, en prenant pour exemple et en analysant quelques situations individuelles.

a) *L'action armée*

Les moyens d'intervention autoritaire sont variés. Car les possibilités de la manière violente sont multiples. Mais il est un cas particulièrement intéressant parce qu'il se trouve sur les confins du domaine qui nous occupe : c'est l'intervention armée. Elle est caractérisée par des mesures qu'on a coutume de considérer comme actions de combat. Il arrive qu'un Etat recoure à de pareils moyens, sans que l'adversaire se défende et croise le fer avec lui. En pareil cas l'état de guerre n'est pas réalisé. Car il suppose la lutte, la force opposée à la force.

En 1913, au cours de la deuxième guerre balkanique, l'armée roumaine entra en territoire bulgare sans trouver de résistance. Ce fut une expédition militaire. Etait-elle légitime? Oui, tant que le gouvernement de Bucarest se portait simplement au secours des armées gréco-serbes injustement attaquées par Ferdinand de

Cobourg. Mais la Roumanie profita de la circonstance pour se faire céder de vastes territoires par un adversaire épuisé, incapable de soutenir une nouvelle lutte. L'entreprise apparaissait dès lors comme une marche à la conquête [221]).

Nous avons déjà relaté qu'en 1913 les Puissances européennes, ayant décidé la formation d'un Etat d'Albanie, prétendirent forcer le Monténégro à lever le siège de Scutari et répondirent à son refus par un blocus maritime. Ce fut un blocus pacifique, car il n'entraîna pas d'hostilités entre les Puissances et le petit royaume. On a beaucoup discuté la question de savoir si pareille mesure exerce son effet sur les Etats non impliqués dans le conflit et permet de capturer leurs navires de commerce qui essayent de briser la chaîne. Il n'y a pas de coutume bien établie à cet égard. Notons que l'amiral Burney, commandant de la flotte internationale, prétendit imposer les conséquences du blocus aux navires de tous les pays [222]).

b) *La violence*

L'emploi de la force est une caractéristique de l'intervention. L'acte délictueux n'est donc pas accompli par le simple fait que deux Etats divisent un territoire étranger en zones d'influence. En effet, si, dans un tel accord, ils promettent simplement de ne pas s'entraver dans leurs entreprises et s'ils admettent que ces entreprises devront avoir un caractère correct à l'égard de l'Etat qui en sera l'objet, il n'y a pas de critique à formuler. La convention de 1907 par laquelle l'Angleterre et la Russie se réservent des zones de pénétration en Perse, apparaît sous ce jour. Le traité ne parle que de concessions à obtenir, il vise donc une action basée sur des arrangements avec l'Empire du chah. Pour plus de sûreté, il déclare expressément que l'indépendance et l'intégrité du pays seront respectées [223]).

La violence est un moyen caractéristique d'intervention. Mais

---

[221]) v. Dungern, *Die Bucarester Friedensconferenz.* Jahrbuch des Völkerrechts, II, 266 et suiv.

[222]) Novakovitsch, *Die Intervention der Grossmächte in der Scutarifrage.* Jahrbuch des Völkerrechts, II, 222 et suiv.; Cavaglieri, *Das Cretaproblem,* ibidem, 339 et suiv.; v. Liszt, *Völkerrecht,* 1918, p. 274; Holland, *Studies in international law.,* 1898, p. 130 et suiv.; Falcke, *Le blocus pacifique,* 1919, p. 193, 203.

[223]) Strupp, II, 191 et suiv.

il faut lui assimiler la fraude. Car, en amenant, par des moyens fallacieux, un gouvernement à se causer un préjudice à lui-même, on fait de lui un instrument inconscient, on lui dérobe sa liberté d'agir. La cour de la Haye, dans son jugement sur le conflit anglo-français relatif à la détention de l'Indou Savarkar [224]), a consacré ce principe. Lorsqu'un agent de la force publique locale, pense-t-elle, a remis un détenu à un gouvernement étranger, la restitution de l'homme peut être demandée, si l'extradition a été obtenue par des actes de violence ou des manœuvres frauduleuses [225]).

c) *La menace*

L'intervention illégitime peut être exercée par une menace qui met en perspective un acte de violence. Il résulte de cette définition que la mise en perspective d'un désavantage quelconque ne suffit pas. En 1905, l'Autriche-Hongrie et la Serbie négocient un accord commercial. Mais, apprenant que la Serbie vient de signer un traité d'union douanière avec Sofia, le gouvernement de Vienne suspend les négociations et déclare au Cabinet de Belgrade que, s'il veut les voir continuer, il doit renoncer au traité bulgare [226]). En prenant cette attitude l'Autriche-Hongrie fait jouer sa pleine liberté de donner ou de refuser sa signature. Il y a tentative de convaincre, mais non menace de recourir à la force.

d) *Le dol*

L'intervention autoritaire est intentionnelle par définition.

En 1913 un dirigeable, ayant à bord cinq officiers allemands, atterrissait près de Lunéville. Les autorités françaises établirent par une enquête que cette manœuvre n'était due qu'à une erreur. Quelle était alors la situation de droit? L'incident créait un état de choses objectif qui était contraire à la souveraineté territoriale de la France et qu'il fallait supprimer en reconduisant les officiers à la frontière.

---

[224]) Kohler, *Der Savarkar-Streitfall;* Schücking, *Das Werk vom Haag,* II. série, I. vol., *Die gerichtlichen Entscheidungen,* p. 65 sv.

[225]) Robin, *Un différend franco-anglais devant la cour d'arbitrage de la Haye.* Revue générale de droit international public, 1911, p. 303 et suiv.

[226]) Guerchitch, *Le conflit douanier entre la Serbie et l'Autriche.* Rev. gén. de droit internat. publ., 1907, p. 349 et suiv.

Mais du moment qu'il n'y avait pas intention coupable, il ne pouvait être question d'ingérence illicite [227]).

Il en est autrement de l'affaire Schnaebele qui constituait un véritable guet-apens. Au mois d'avril 1887, le commissaire de police français de Pagny-sur-Moselle, Schnaebele, attiré à la frontière par le commissaire allemand sous prétexte d'un rendez-vous d'affaires, fut arrêté sur territoire français et incarcéré à Metz comme coupable d'espionnage. Neuf jours plus tard, Bismarck, reconnaissant que les autorités allemandes s'étaient compromises avec maladresse, libéra le détenu [228]).

e) *L'accomplissement du délit par omission*

L'intervention autoritaire est réalisée par inaction lorsqu'un gouvernement tolère sur son territoire des agissements contre l'existence d'un autre Etat ou contre l'intégrité de sa forme constitutionnelle. Car, en pareil cas, le gouvernement fait sienne la violence que commettent les particuliers. En 1869, après l'insurrection crétoise, les Puissances font savoir à la Grèce qu'elle est tenue d'interdire, dans la sphère de sa souveraineté, la formation de bandes armées destinées à combattre les Turcs et l'équipement de navires ayant pour but de secourir des tentatives de révolte dans l'Empire ottoman [229]). La Grèce et la Porte consacrent pareille obligation dans leur traité de paix de 1897. Les deux Etats s'engagent à interdire sur leurs territoires des manœuvres susceptibles de troubler l'ordre et la sécurité du pays voisin [230]).

Entre 1896 et 1898, des expéditions flibustières contre la domination espagnole à Cuba sont préparées sur le territoire des Etats-Unis. L'action est plus ou moins tolérée par les autorités américaines et poursuivie avec indolence par les tribunaux de la confédération. C'est un délit [231]).

---

227) Revue générale de droit international public, 1913. Chronique des faits internationaux, 395 et suiv.

228) Debidour, I, 114; Despagnet, *op. cit.*, p. 134 et suiv.

229) Despagnet, *op. cit.*, p. 175.

230) Article 14. Strupp, *Documents relatifs à la question d'Orient*, p. 224.

231) Revue générale de droit international public, 1911. Chronique des faits internationaux, 666 et suiv.

Opposons quelques exemples d'une attitude correcte :

Lors de la Révolution russe, l'équipage mutiné du *Potemkine* s'étant saisi du navire, le gouvernement roumain défend aux rebelles de séjourner avec le vaisseau dans le port de Constantza. Il leur laisse le choix entre un départ immédiat ou l'abandon du navire. L'équipage ayant adopté la dernière solution, le bâtiment est remis à la Russie et les marins sont traités comme réfugiés politiques[232]). En 1911, des monarchistes portugais tentent d'armer des vaisseaux en territoire britannique pour renverser la République installée dans leur pays. Les autorités anglaises interviennent et placent les navires sous séquestre. En 1912, pendant les troubles mexicains, le président Taft avertit les citoyens des Etats-Unis d'avoir à s'abstenir de tout envoi d'armes et de munitions au Mexique[233]).

Il va sans dire que ne peut jamais être qualifiée d'intervention l'attitude hostile, mais non violente que prennent, dans leur pays, des citoyens individuels, sans participation de leur gouvernement. Lorsqu'après l'annexion de la Bosnie-Herzégovine des particuliers turcs boycottent les marchandises autrichiennes et hongroises qui arrivent dans les ports ottomans, la Porte n'a pas l'obligation de réprimer cette agitation.

f) *Titres justificatifs*

Le reproche de violence et par conséquent d'intervention autoritaire ne peut être élevé quand l'ingérence est consentie dans un accord antérieur.

Citons le traité de 1903 entre les Etats-Unis et la République de Panama, portant sur la construction d'un canal interocéanique. La confédération nord-américaine aura le droit d'assurer l'ordre public dans les cités de Panama et de Colon ainsi que dans les districts et ports adjacents, si elle est d'avis que le pouvoir territorial est incapable d'y maintenir la tranquillité par ses propres moyens[234]). Nous trouvons un autre exemple dans le traité d'alliance conclu en 1904 par le Japon et la Corée. « In case the welfare of the Imperial

---

[232]) Ibidem, 672, note.

[233]) Revue générale de droit international public, 1914. Chronique des faits internationaux, p. 120.

[234]) Article 7. Strupp, II, 207.

House of Corea or territorial integrity of Corea is endangered by agression of a third power or internal disturbances, the Imperial Government of Japan immediatly take such necessary measures as the circumstances require and in such cases the Imperial Government of Corea shall give full facilities to promote the action of the Imperial Japanese Government. — The Imperial Government of Japan may, for the attainment of the above mentioned object, occupy, when the circumstances require it, such places as may be necessary from strategical points of view » [235]).

Une mesure prise pour parer à une agression imminente n'est jamais critiquable. Elle a beau restreindre la liberté d'autrui, elle est couverte par la règle de la légitime défense. Une action, par contre, qui tend à écarter une agression future n'est pas justifiable en elle-même. Il est possible qu'elle soit une précaution fort sage en politique. Mais si elle apparaît comme lésion de la souveraineté d'autrui, elle ne peut être considérée comme légale. Le Sénat de Washington, dans une résolution de 1912, s'élève contre l'achat de Magdalena-Bay, un territoire mexicain, par un syndicat japonais. « Resolveld that when any harbour or other place in the American continents is so situated that the occupation thereof for naval or military purposes might threaten the communications or safety of the United States the Government of the United States could not see, without grave concern, the possession of such harbour or other place by any corporation or association which has such a relation to another Government, not American, as to give that Government practical power of control for naval or military purposes » [236]). C'est dépasser la mesure.

Il n'y a pas délit quand on se porte au secours d'un peuple menacé par une attaque injuste. On ne fait alors que s'associer à une défense légitime et l'on bénéficie du titre justificatif qui est en elle.

Il faut porter un jugement favorable sur l'intervention européenne contre la Grèce en 1886 : Après la réunion de la Roumélie orientale à la Bulgarie, le gouvernement hellène avait réclamé des compensations territoriales et entrepris des armements sur mer contre

---

[235]) Strupp, II, 135.

[236]) Kraus, *Die Monroedoctrin*, 1913, p. 230 et suiv.; Laferrière, *La résolution Lodge et la doctrine de Monroë*. Revue générale de droit international public, 1913, 549 et suiv.

la Porte. Les Puissances répondirent par cette note : « En vue de l'absence de tout motif légitime de guerre de la part de la Grèce contre la Turquie et des préjudices qu'une pareille guerre porterait aux intérêts pacifiques et notamment au commerce d'autres nations, aucune attaque navale de la Grèce contre la Turquie ne saurait être admise. » Il s'en suivit un blocus qui eut cette particularité de ne fermer le passage qu'aux seuls navires grecs [237]). Autre exemple :

En 1897, quand la guerre gréco-turque semblait imminente, plusieurs Puissances européennes déclarèrent ne pas admettre que l'agresseur retirât le moindre profit de la lutte. C'était une attitude légitime si l'on entendait par agresseur celui qui déchaînait une guerre injuste [238]).

Que faut-il penser du litige sur la ligne frontière entre le Venezuela et la Guyane anglaise? La controverse était ancienne. Elle remontait à l'époque où l'Espagne et la Hollande possédaient les territoires limitrophes. Le Venezuela s'était efforcé d'une manière très conciliante d'arriver, soit à une transaction, soit à une convention d'arbitrage avec la Grande-Bretagne, mais il était venu se heurter à un refus systématique. Enfin, en 1894, les Etats-Unis résolurent d'intervenir. Ils invoquèrent la doctrine de Monroë qui interdit aux Etats d'Europe toute nouvelle colonisation en Amérique. Jugeant que la prétention territoriale anglaise était excessive et ne pouvait, dans son intégralité, être défendue en droit, ils l'assimilèrent à un empiétement sur le sol américain. « If a European power, dit le président Cleveland en 1895 dans un message au Congrès, by any extension of its boundaries, takes possession of the territory of one of our neighbouring Republics against its will and in derogation of its rights, it is difficult to see why to that extent such European power does not thereby attempt to extend its system of government to that portion of this continent which is thus taken. This is the precise action which President Monroë declared to be « dangerous to our peace and safety », and it can make no difference wheter the European system is extended by an advance of frontier or otherwise. » Forts de cet argument les Etats-Unis réclamèrent, avec une énergie croissante, la solution arbitrale du conflit. Le Congrès nord-

---

[237]) Falcke, *Le blocus pacifique,* 1919, p. 139 et suiv.; Despagnet, *op. cit.,* p. 159 et suiv.

[238]) Debidour, I, 237.

américain alla jusqu'à instituer une commission pour définir la frontière véritable, et le président Cleveland n'hésita pas à déclarer que les Etats-Unis s'opposeraient, par tous les moyens en leur pouvoir, à la violation de la limite par eux déterminée. C'était une menace de guerre. Ainsi mise en demeure, la Grande-Bretagne jugea opportun de céder et signa, en 1897, une convention d'arbitrage avec le Venezuela.

C'était un triomphe pour la diplomatie américaine, triomphe mitigé par le fait que la sentence fut plutôt favorable à l'Angleterre [239]).

Or, la question se pose : L'ingérence des Etats-Unis se justifiait-elle? Pour répondre à cette question il faudrait établir si l'Angleterre avait envahi le territoire du Venezuela, c'est-à-dire si elle avait porté son administration ou son armée dans une région qui, selon le droit objectif constaté par le tribunal d'arbitrage, appartenait à cette République. Dans l'affirmative les Etats-Unis portaient secours à un pays injustement attaqué, ce qui est toujours licite en droit des gens. Mais si pareil acte britannique ne pouvait être prouvé, le gouvernement de Washington ne trouvait même pas de soutien dans le principe de Monroë qui interdit aux Etats d'Europe d'acquérir de nouveaux domaines sur le continent américain. Car alors l'Angleterre n'avait pas dépassé les véritables frontières de son ancienne colonie et l'on ne pouvait parler d'agrandissement territorial.

Il est un autre cas très discuté : L'article 25 du traité de Berlin permettait à l'Autriche-Hongrie d'occuper et d'administrer la Bosnie-Herzégovine. C'était une formule qui déguisait la cession territoriale, pour ménager l'amour-propre de la Turquie. A considérer le fond des choses, la monarchie danubienne était autorisée à une mainmise complète. Par conséquent, lorsqu'en 1908 l'empereur François-Joseph déclarait annexer la région, il ne changeait rien à la situation effective. On pouvait tout au plus lui reprocher de modifier arbitrairement le titre formel dont le traité de Berlin avait baptisé la prise de possession. Cependant les Serbes furent très affectés par la mesure. Elle avait pour eux un caractère symbolique; elle

---

[239]) Kraus, *Die Monroedoctrin,* 1913, p. 142 et suiv.; Revue générale de droit international public., 1901. Chronique des faits internationaux, p. 71 et suiv.

leur semblait consacrer la ruine définitive de leur ancien espoir de réunir un jour la Bosnie-Herzégovine à leur royaume. Ils protestèrent violemment. A quel titre? Le gouvernement de Belgrade, n'ayant pas été signataire du traité de Berlin, ne pouvait se plaindre d'une violation de droit, commise à son égard. La Russie avait un motif plus sérieux d'élever la voix, car elle était partie contractante. Cependant, dès l'instant où la principale intéressée, la Turquie, avait accepté la nouvelle dénomination dans un accord de février 1909, la protestation du tsar perdait sa force. Poursuivre encore la levée de boucliers, c'était soutenir les visées nationales de la Serbie, visées peut-être sympathiques et compréhensibles, mais ce n'était plus défendre une cause substantielle. Or, soudain se produisit un coup de théâtre. Quelques semaines après la conclusion de l'accord entre Vienne et Constantinople, l'empereur Guillaume, pour briser la résistance du tsar, lui faisait signifier que s'il s'opiniâtrait à faire le jeu de la Serbie et s'exposait ainsi à un conflit avec la monarchie danubienne, il ne devait pas ignorer qu'il trouverait derrière cette Puissance l'Allemagne avec toutes ses forces. Etait-ce là une intervention autoritaire? Nous ne le croyons pas. Car si la Russie attaquait l'Autriche-Hongrie pour la seule contestation de la Bosnie-Herzégovine, il fallait qualifier pareille guerre d'injuste. Il y avait peut-être manque de courtoisie de la part de l'Allemagne à faire une déclaration aussi acerbe. Cette question se ramène à celle de savoir si la Russie, par son attitude, avait donné lieu à une apostrophe aussi véhémente [210]).

Nous disons que l'assistance en cas d'agression est légitime. A plus forte raison une simple marque de sympathie doit-elle être permise en pareille occurrence. Le docteur Jameson, chef d'une troupe de flibustiers, envahit le Transvaal en 1896, avec la connivence de Cecil Rhodes, premier ministre de la colonie du Cap. Il est cerné par les Boers et réduit à capituler. C'est alors que l'empereur Guillaume envoie le célèbre télégramme au président Krüger. « Je vous félicite de tout mon cœur parce que, avec votre peuple, sans recourir à l'aide des puissances amies et en n'employant que vos propres forces contre les bandes armées qui avaient fait irruption sur votre territoire, vous avez réussi à rétablir la situation paci-

---

[210]) Debidour, II, 122; Strupp, I, 211; II, 27.

fique et à maintenir l'indépendance du pays contre les invasions du dehors. » Cette dépêche constituait peut-être un impair, en risquant de brouiller l'Allemagne avec la Grande-Bretagne. Mais il n'était pas contraire au droit des gens de féliciter un Etat qui avait triomphé d'une invasion de brigands [241]).

Il faut juger tout autrement la marque de sympathie en faveur de sujets qui sont injustement opprimés par leur Etat. En 1902, lors des troubles antisémitiques de Kitchineff, le Cabinet de Washington fait savoir au ministère de Saint-Pétersbourg qu'il désire lui transmettre une pétition des israëlites russes habitant les Etats-Unis. Le gouvernement du tsar refuse d'accepter le mémoire et l'Amérique s'incline. Il y avait là, de la part de Washington, une ingérence. Elle avait beau être dictée par un sentiment humanitaire, son but charitable ne pouvait suffire à la justifier en droit [242]).

g) *Quelques problèmes spéciaux de délimitation*

Il ne faut pas confondre l'intervention autoritaire avec un simple manque de courtoisie.

Le gouvernement de Berlin, en menant avant 1914 une campagne de presse contre la Légion étrangère française, commettait une impertinence, rien de plus. Car il n'entendait pas exercer une pression sur le gouvernement de Paris, mais simplement surexciter l'opinion allemande pour la préparer à la guerre.

Il faut envisager comme une simple calomnie, doublée d'une tentative de brouiller les cartes, la déclaration de l'empereur Guillaume au correspondant du *Daily Telegraph* en 1908. Le Kaiser prétendait que la Russie et la France avaient voulu entraîner l'Allemagne à une intervention dans la guerre du Transvaal en faveur des Boers, incitation que l'Empire aurait repoussée [243]).

Il est des actes qui, dans leur forme, ne sont pas des interventions autoritaires, mais qui le sont par leur portée. En 1895, lorsque la rumeur publique accusait la légation d'Allemagne à Paris d'avoir trempé dans l'affaire Dreyfus, l'empereur envoya ce télégramme à

---

[241]) Debidour, I, 222 et suiv.

[242]) Rougier, *La théorie de l'intervention d'humanité.* Revue gén. de droit internat. publ., 1910, p. 468 et suiv.

[243]) Debidour, II, 99.

son ambassadeur : Je prie Votre Excellence de dire à M. Casimir Périer que, s'il est prouvé que l'ambassade impériale n'a jamais été impliquée dans l'affaire Dreyfus, j'espère que le gouvernement de la République n'hésitera pas à le déclarer. Sans une attestation formelle, les légendes, que la presse continue à semer sur le compte de la légation d'Allemagne, subsisteraient et compromettraient la situation du représentant de l'Empereur. — La mission fut accomplie, et il est facile d'en comprendre l'effet. Guillaume II prétendait bien vouloir attendre le résultat d'une enquête à faire, mais en qualifiant de prime abord le reproche fait à l'ambassade de légende, il mettait le président de la République dans la pénible alternative de faire une déclaration prématurée sur des événements qui n'étaient pas encore éclaircis ou de refuser sa confiance à la parole de l'empereur[244]).

Il faut juger de même le coup d'éclat d'Agadir en 1911. Pour la forme l'Allemagne allait protéger ses nationaux dans l'Empire chérifien. En réalité, elle voulait amener la France à la revision des accords conclus sur la question marocaine et à une offre de compensations territoriales au Congo.

F. — § 103

Le principe des nationalités

Considérons l'évolution du principe des nationalités durant la dernière période avant la grande guerre.

Nous voyons à cette époque se produire une tension toujours plus forte. Le grand principe, inspiré par une conception d'équité, jette des racines toujours plus solides dans la conscience humaine. Mais la résistance qu'il trouve en se heurtant à d'autres maximes n'en est que plus intense.

Nous observons d'une part une série de succès remportés par le principe.

En 1905, la Norvège, voulant suivre ses propres destinées, se sépare de la Suède à laquelle les traités de 1814 l'ont rivée par une communauté de dynastie. L'union est dissoute par un vote du parlement de Christiania, ratifié par un plébiscite[245]). Le storthing nor-

---

[244]) Debidour, I, 225, note 1.

[245]) Wambaugh, *A monograph on plebiscites,* 1920, p. 165, 1051.

végien élève à la royauté le prince Charles de Danemark, sous le nom de Haakon VII. Enfin, un accord des deux Etats vient confirmer le nouvel état de choses [246]). C'est une liquidation à l'amiable entre deux nationalités qui veulent suivre chacune leur propre voie.

Le droit d'option, reconnu par une coutume de plusieurs siècles, est considérablement élargi. Tandis que plusieurs traités de cession, et, à une époque très récente encore, les traités de paix de la Grèce, de la Serbie et de la Bulgarie avec la Porte subordonnent l'exercice de ce droit à l'émigration [247]), d'autres permettent aux habitants des territoires cédés de conserver leur ancienne allégeance tout en restant au pays. C'est ainsi que procède l'accord franco-allemand de 1912, relatif aux personnes qui se trouvent dans les territoires échangés de l'Afrique équatoriale : « L'annexion ne modifiera en rien la nationalité des citoyens francais, européens ou autres, alors même qu'ils continueraient à résider dans les territoires cédés par la France à l'Allemagne, et ils ne seront pas tenus d'émigrer dans un délai déterminé.» Privilège réciproque en faveur de l'Allemagne [248]). Nous trouvons une stipulation semblable dans l'accord austro-turc de 1909 qui règle l'abandon définitif de la Bosnie-Herzégovine : Les sujets ottomans, originaires des différentes parties de l'Empire turc, de passage ou fixés en Bosnie-Herzégovine, conserveront leur nationalité ottomane comme par le passé [249]).

Il y a des territoires où les populations se trouvent si fortement mêlées qu'une répartition équitable entre les Etats compétiteurs serait impossible. Il en est ainsi de vastes régions balkaniques où Monténégrins, Serbes, Bulgares, Roumains, Grecs et Turcs se coudoient nombreux. En pareille occurrence la solution la plus heureuse et le meilleur hommage à rendre au principe des nationalités consiste à établir un régime égalitaire qui donne à chaque élément de la population la même faculté de libre développement. Cette méthode a été enseignée par la Suisse et l'Amérique. Appliquée naguère dans

---

[246]) Debidour, 2e série, II, 39.

[247]) Revue générale de droit international public, 1914. Documents, p. 18, 26, 31.

[248]) Ibidem, 1912. Documents, 16; cf. Traité de 1890 sur la cession d'Héligoland. Strupp, II, 165.

[249]) Strupp, II, 27; cf. Traité de 1898 entre la Colombie et le Venezuela pour la démarcation de la frontière. Fauchille, Revue gén., 1920, 184.

l'acte du Congrès de Berlin, elle reparaît dans le traité de paix de 1913 entre la Grèce et la Porte : La vie, les biens, l'honneur, la religion, les coutumes des populations qui habitent les régions cédées au royaume des Hellènes seront scrupuleusement respectés. Les nouveaux sujets bénéficieront des mêmes droits civils et politiques que les Grecs d'origine. La liberté, la pratique extérieure du culte seront assurées aux mahométans. Le nom de Sa Majesté le Sultan comme Khalife sera prononcé, comme naguère, dans les prières publiques musulmanes. Aucune atteinte ne pourra être portée à l'autonomie et à l'organisation hiérarchique des communautés islamiques, ni à l'administration des fonds et immeubles qui leur appartiennent. Des dispositions analogues reparaissent dans les traités de paix serbo et bulgaro-turcs de la même année [250]).

La doctrine des nationalités, conception idéaliste, entre tôt ou tard en une collision inévitable avec la tendance inhérente aux Etats de conserver ou d'étendre leur domination.

Il arrive qu'un pays prétende au droit d'annexion en se basant sur la nécessité de conquérir une position aussi forte que ses rivaux. C'est affirmer un droit à l'équilibre qui doit primer la liberté des peuples de disposer d'eux-mêmes. Cette manière de voir est esquissée dans un discours que le marquis de San Giuliano a tenu en 1913 devant la Chambre italienne. Lors de sa guerre avec la Porte, l'Italie s'était emparée de Rhodes et de la plupart des Sporades orientales. La population de ces îles était éminemment grecque et son vœu clairement exprimé tendait vers le retour à la patrie hellénique. Mais le ministre subordonnait la réalisation de ce désir aux exigences de la situation mondiale qui pouvait imposer à l'Italie, pensait-il, un accroissement de son domaine dans la Méditerranée. « Le résultat d'une longue paix ne saurait être atteint que par un arrangement territorial dans les Balkans qui correspondît le plus possible aux conditions ethnographiques et géographiques du pays, aux désirs et aux intérêts des populations, et en même temps à un but suprême de civilisation et de paix, auquel ces désirs et ces intérêts doivent être subordonnés dans certains cas, en d'autres termes à la nécessité de concilier les intérêts matériels et moraux des grandes

---

[250]) Revue citée, 1914. Documents, 19, 27, 32. — Cf. Le Fur, Revue gén. de droit internat. publ., 1921, p. 183.

puissances. — Si par la force des événements, poursuivait le marquis de San Giuliano, contre notre volonté et contre celle de nos alliés et de toutes les grandes puissances, des changements territoriaux importants devaient se produire tôt ou tard dans la Méditerranée, l'Italie ne pourrait pas en rester la spectatrice inerte, et devrait exiger que sa situation de grande puissance méditerranéenne fût dûment prise en considération par tout le monde » [251]).

Dans d'autres cas c'est l'intérêt de la conservation qui joue et s'efforce de neutraliser le principe des nationalités. Nous savons qu'une ligue des Puissances intervint dans la guerre balkanique et, privant les vainqueurs d'une partie des territoires conquis, tenta de créer une principauté souveraine d'Albanie. On peut contester la légitimité des frontières qui furent données au nouveau royaume. On peut dire qu'elles n'englobaient pas tout le peuple albanais en une communauté homogène et que d'autre part elles empiétaient sur les nations voisines. Cette question était très épineuse, car dans les régions périphériques du pays le mélange des populations est très prononcé. Mais ce qui était plus grave, ce fut d'imposer au pays un souverain d'origine étrangère, un prince allemand. Pourquoi cette principauté d'Albanie? C'était une concession à l'Autriche, soucieuse de dresser du côté de l'Adriatique une forte barrière contre la Serbie et d'empêcher ce royaume de prendre contact avec la mer, ce qui lui aurait valu un surcroît de puissance. Il s'agissait en dernière ligne, de la conservation de la monarchie des Habsbourg, ébranlée depuis longtemps par le mouvement centrifuge de ses populations yougoslaves qui gravitaient vers un point d'attraction extérieur, Belgrade. Cette solution d'éloigner la Serbie de l'Adriatique donnait aussi pleine satisfaction à un désir très marqué de l'Italie [252]).

Il est encore des exemples dans lesquels le principe des nationalités est contrecarré par une raison stratégique. Ayant été refoulée de la péninsule, l'Autriche-Hongrie tenait âprement à la possession du Trentin, qui lui permettait de dominer seule la gigantesque barrière des Alpes et lui ouvrait une porte sur l'Italie. L'Alle-

---

[251]) Kébedgy, *Rechtslage der von den Italienern besetzten Inseln.* Jahrbuch des Völkerrechts, I, 701.

[252]) v. Dungern, *Die Entstehung des Staates Albanien.* Jahrbuch des Völkerrechts, II, 269 et suiv.

magne voyait dans l'Alsace-Lorraine une citadelle avancée, plus encore, un pont de sortie jeté vers la France. On sait que ce fut là le mobile décisif de la mainmise prussienne et non la théorie artificielle de la fraternité germanique, théorie basée uniquement sur un signe extérieur, la langue, et qui n'avait d'autre but que de couvrir l'annexion d'un manteau décent.

Enfin, il est une dernière idée dont maint gouvernement s'inspire pour combattre le prinicipe des nationalités : c'est le besoin de faire de l'Etat un ensemble harmonieux d'ordre économique, un organisme capable de se suffire à lui-même. Il faut les richesses de la terre, il faut les côtes maritimes et les fleuves navigables, et peu importent alors les désirs des populations. Ce fut dans cet esprit que la domination prussienne procéda dans les régions polonaises annexées. Elle prit des mesures cruelles. Afin de briser la résistance morale d'un peuple opprimé, elle tenta d'extirper les habitants allogènes en organisant une colonisation forcée, par le moyen d'expropriations en masse. Il semble que ce coup de force constitue bien le crime le plus grave qui ait été commis contre le principe des nationalités au cours de l'histoire. Déchirer le lien d'un peuple avec la terre, c'est plus que l'asservir, c'est lui arracher son âme.

III. L'égalité

Le principe statuant que tous les membres de la famille internationale doivent participer aux mêmes règles de droit, le principe d'égalité trouve une expression nette dans la doctrine de Drago : « Among the fundamental principles of public international law which humanity has consecrated, one of the most precious is that which decrees that all states, whatever to be force at their disposal, are entities in law, perfectly equal one to another »[253]).

---

[253]) Strupp, II, 107; cf. Déclaration des droits et des devoirs des nations, votée par l'Institut américain de droit international en 1917, art. 3; voir aussi le récent ouvrage, de grand envergure, composé par M. Dickinson sur l'Egalité; il est cité dans la bibliographie du chap. II, B.

A. — § 104

La liberté des voies navigables

1° *La mer*

Le principe de la liberté maritime fut à nouveau consacré dans un célèbre arbitrage de 1893.

Un conflit s'était élevé au sujet de la mer de Behring. Dès 1821, la Russie, qui possédait alors les deux côtes, asiatique et américaine, revendiquait la souveraineté intégrale de ces eaux et les interdisait aux pêcheurs étrangers. Cette prétention était inadmissible. En effet, depuis le détroit la mer de Behring s'élargit sans cesse vers le Pacifique, et à la hauteur du 51e de latitude, ses rivages sont distants de plus de 50 degrés. Elle est par conséquent une mer ouverte, une partie intégrante de l'océan et non une simple bande territoriale. Sur les protestations des Etats-Unis et de l'Angleterre, la Russie dut céder et reconnaître, par des traités de 1824 et de 1825, la liberté de la pêche dans ces régions.

Or les Etats-Unis, ayant acquis par une cession de 1867 le domaine russe qui était situé sur le continent américain, s'approprièrent l'ancienne revendication des tsars et prétendirent à une domination exclusive sur la mer de Behring jusqu'à une distance de cent lieues de la côte d'Alaska. Ils prirent leurs mesures en conséquence. Bientôt des bateaux de douane nord-américains saisirent des bâtiments anglais, à 93 lieues du littoral, pour avoir capturé des phoques.

L'Angleterre s'étant élevée avec énergie contre cette manière d'agir, le litige fut soumis à un tribunal d'arbitrage. La sentence fut rendue à Paris en 1893 et, sur le fond de la question, donna gain de cause à la Grande-Bretagne. Les juges admirent que les Etats-Unis n'avaient aucun droit de propriété ou de protection sur les phoques à fourrure qui fréquentent les îles nord-américaines de la mer de Behring, à plus de trois milles des côtes [251]).

Il résulte de la liberté maritime qu'en cas de guerre tout l'océan peut servir de théâtre aux hostilités. Ce principe est hors de

---

[251]) Bonfils-Fauchille, 1912, no 505, 953, 964; De Martens, *Le tribunal d'arbitrage de Paris et la mer territoriale.* Revue générale de droit international public, 1894, p. 32 et suiv.

doute. Ce fut spontanément, pour ne pas remuer le problème balkanique et s'attirer ainsi des embarras avec l'Autriche et d'autres Puissances, que l'Italie exclut, pendant sa guerre avec la Porte, l'Adriatique et la mer Ionienne de son champ d'opérations [255]).

Durant la même guerre l'Italie attaqua les Dardanelles et provoqua ainsi, de la part du gouvernement ottoman, des mesures de défense qui empêchèrent la navigation des neutres à travers les détroits. Il en résulta des préjudices graves pour les transactions commerciales et des protestations de la part de l'Angleterre, de l'Autriche et d'autres Etats, qui invoquaient la liberté de passage assurée aux navires de commerce par le Congrès de Paris [256]). Dans la situation particulière il était équitable d'admettre la solution que voici : La nécessité de la défense prévaut sur la liberté de la navigation. La Turquie était donc hors de cause; son attitude était légitime. Quant à l'Italie, elle aurait dû respecter la charte de 1856, qui portait sa signature et garantissait la grande voie de commerce reliant l'Europe occidentale aux ports de la mer Noire. Ce n'était pas l'Italie qui obstruait la voie, c'est vrai; mais elle obligeait la Turquie à la barrer. L'état de guerre n'était pas une excuse valable. Car si d'une part, comme nous venons de l'affirmer, la nécessité de la défense prime la liberté de la navigation, il faut soutenir d'autre part que la liberté de la navigation prime le choix des moyens offensifs. Citons à l'appui de notre thèse le traité du canal de Suez qui, dans la même alternative, fait pencher la balance vers le droit de libre passage, en prohibant le blocus [257]).

2° *Les canaux interocéaniques*

La liberté de la navigation est applicable aux détroits, portes naturelles qui s'ouvrent d'une mer sur l'autre. C'est là une ancienne maxime. Mais ce qui est d'un intérêt puissant de nos jours, c'est qu'elle est transportée aux voies de communication artificielles entre les océans.

---

[255]) Revue citée, 1913, p. 274 et suiv. Chronique des faits internationaux.

[256]) Baty, *La fermeture des Dardanelles.* Jahrbuch des Völkerrechts, I, p. 630 et suiv.

[257]) Traité du canal de Suez, 1888. Article 1er. Strupp, II, 199.

Le traité du canal de Suez proclame hautement le principe d'égalité. En conséquence, il statue que le passage sera toujours libre, en temps de guerre comme en temps de paix, pour les navires de toute catégorie et sans distinction de nationalité [258]).

Même règle pour le canal de Panama dans le traité Hay-Pauncefote de 1901 :

« The canal shall be free and open to the vessels of commerce and of war of all nations observing Rules, on terms of entire equality, so that there shall be no discrimination against any such nation, or its citizens or subjects, in respect of the conditions and charges of traffic, or otherwise » [259]).

3° *Les fleuves*

L'acte du Congrès de Berlin, en 1885, déclare le Congo fleuve international et par conséquent ouvert à la navigation marchande de tous les peuples : Les divers pavillons, sans distinction de nationalité, auront libre accès à tout le littoral du bassin conventionnel, aux rivières qui s'y déversent, à tout le système du Congo et de ses affluents, à tous les ports situés sur les bords de ces eaux, ainsi qu'à tous les canaux qui pourraient être creusés à l'avenir dans le but de relier entre eux les fleuves ou lacs compris dans la zone. Les routes, chemins de fer ou canaux latéraux, établis dans le but spécial de suppléer à l'innavigabilité ou aux imperfections de ces voies d'eau sont considérés comme dépendances du fleuve et sont également ouverts au trafic de toutes les nations. En vertu de cette liberté les étrangers pourront entreprendre toute espèce de transports, ils pourront exercer le cabotage maritime et fluvial, ainsi que la batellerie sur le même pied que les nationaux. Libertés semblables pour le Niger [260]).

Le traité de Karlstadt, qui stipule en 1905 la séparation de la Suède et de la Norvège, contient un statut spécial pour les lacs et cours d'eau communs, c'est-à-dire ceux qui séparent ou traversent

---

258) Articles 1er, 12.

259) Article 3. Strupp, II, 204; Viallate, *Les Etats-Unis et le Canal interocéanique*. Revue gén. de droit internat. publ., 1903, p. 5 et suiv.; cf. 1904, p. 481 et suiv.

260) Articles 2, 13, 16, 26. Strupp, II, 80.

les deux Etats, y compris les affluents : Les ressortissants d'un Etat posséderont dans l'autre les mêmes droits et libertés que les nationaux, en ce qui concerne l'ouverture, le maintien et l'utilisation d'un cours d'eau pour la navigation et le flottage.

S'il est question, sur le territoire de l'un des deux Etats, d'endiguer un lac, d'en abaisser le niveau, d'en dériver les eaux ou de prendre d'autres mesures en vue de modifier la profondeur du lit ou la direction du cours, ces travaux ne pourront être exécutés dans l'un des Etats sans le consentement de l'autre, chaque fois que ces entreprises, en influençant les eaux situées dans l'autre Etat, auraient pour effet soit de mettre des entraves sensibles à l'utilisation d'un fleuve pour la navigation ou le flottage, soit d'apporter autrement des changements sérieux aux eaux d'une région d'étendue considérable [261]).

B. — § 105

Le principe de la porte ouverte

La maxime qui permet aux divers peuples, à des conditions égales, la pénétration économique d'une région donnée, en un mot la maxime de la porte ouverte est affirmée dans les traités successifs qui règlent le statut de l'Empire marocain au XXe siècle. Elle apparaît ainsi dans le traité anglo-français de 1904, dans l'acte d'Algésiras, dans les accords franco-allemands de 1909 et de 1911 [262]). La dernière de ces conventions, qui accorde le protectorat à la France, édicte ces règles : « Le gouvernement français s'emploiera également auprès du gouvernement marocain afin d'empêcher tout traitement différentiel entre les ressortissants des différentes puissances; il s'opposera notamment à toute mesure, par exemple à la promulgation d'ordonnances administratives sur les poids et mesures, le jaugeage, le poinçonnage, et autres, qui pourraient mettre en état d'infériorité les marchandises d'une puissance » [263]). Le même principe est

---

[261]) Chapitre V. Strupp, II, 158. Kaeckenbeck, *International Rivers,* 1920.

[262]) Strupp, II, 38, 47, 67, *Vol. compl.,* 15.

[263]) Article 4.

consacré dans les accords anglo-russe de 1907 et germano-russe de 1911 au sujet de la Perse[264]).

Il régit le bassin du Congo[265]).

Il est appliqué à la Chine dans l'échange de notes germano-britannique de 1900, dans l'alliance anglo-japonaise de 1905, dans l'accord franco-japonais de 1907 et dans la correspondance diplomatique de 1908 entre le Japon et les Etats-Unis[266]).

Au principe de la porte ouverte se rattache la question de savoir si un Etat est obligé d'admettre les étrangers dans son domaine. Cette question est discutable. Mais une chose est certaine : Si un Etat reçoit en principe les étrangers, il ne peut interdire l'accès de son territoire aux citoyens d'un pays déterminé, membre de la famille des nations, sans s'attirer le reproche d'une offense. En 1907, un décret du président Roosevelt a interdit l'immigration d'ouvriers japonais. Cet acte était fondé sur la Convention Gresham-Kurino de 1894, qui autorisait pareille mesure prohibitive. Autrement il eût certainement été répréhensible[267]).

C. — § 106

Le droit à l'occupation

L'occupation a pour objet un territoire qui n'est soumis à aucun gouvernement ou vit sous un régime de civilisation inférieure. La prise de possession s'y accomplit par l'établissement d'un pouvoir effectif et peut revêtir deux formes d'une intensité différente : Elle peut être intégrale, c'est-à-dire instituer une domination sans réserve en écartant le régime local, s'il existe. Mais elle peut aussi laisser subsister le pouvoir autochtone et simplement lui superposer une domination suzeraine, un protectorat.

Tous les Etats possèdent un même droit à l'occupation. Entre eux la priorité seule décide. C'est là une application importante du

---

[264]) Strupp, II, 192, *Vol. compl.*, 27.

[265]) Acte général de la Conférence de Berlin. 1885. Article 1er. Strupp, II, 79.

[266]) Strupp, II, 131, 138, 144, 146.

[267]) Revue générale de droit international public, 1911, p. 675 et suiv. Chronique des faits internationaux.

principe d'égalité. Mais parfois les intérêts de divers Etats se sont déjà trop nettement affirmés pour qu'une autre Puissance ait encore la velléité de prendre les devants et de mettre la main sur une région nouvelle. Voici quelques exemples :

A l'heure actuelle, ni la France ni l'Espagne n'auraient l'idée d'occuper l'île des Faisans qui se trouve dans la Bidassoa, fleuve frontière entre les deux pays. En 1901, une convention fut signée pour régler la juridiction dans ce territoire minuscule. Le droit de police dans l'île, dit l'accord, est exercé tour à tour, pendant six mois, par l'un, puis l'autre des deux pays. Les Espagnols et les Français, pour des infractions commises dans l'île, sont justiciables de leurs cours nationales. Les criminels d'une autre allégeance relèvent des tribunaux du pays qui avait le droit de police dans l'île au moment du délit [268]).

En 1871, le Royaume uni de Suède et de Norvège voulut occuper le Spitzberg, qui était considéré de tout temps comme terra nullius. Mais ayant rencontré une résistance à Saint-Pétersbourg, il préféra renoncer à l'entreprise. Toutefois les intérêts économiques gravitant autour de l'archipel rendaient l'absence d'une autorité légale toujours plus sensible. Voici pourquoi une série de Puissances résolurent de créer un statut international pour la région et de transformer ainsi la Terra nullius en une Terra communis omnium [269]). Une conférence fut instituée, mais, la grande guerre survenant, l'œuvre ne put être menée à bonne fin.

Le jeu des rivalités entrava de même, à la fin du XIX[e] siècle, les prises de possession sur les côtes africaines. Voici pourquoi le Congrès de Berlin, en 1885, subordonna toute occupation dans la zone à une notification adressée aux autres signataires du traité, notification qui les mettrait à même de faire valoir leurs réclamations [270]).

Il est des traités qui réservent à un Etat le droit exclusif d'occuper un territoire défini. Ces traités ne représentent pas un

---

[268]) Même Revue, 1901. Documents, p. 12.

[269]) Revue générale de droit international public, 1913. Chronique des faits internationaux, p. 277 et suiv.; Hagerup, *Der Vorentwurf einer internationalen Commission über Spitzberg.* Jahrbuch des Völkerrechts, I, 1231 et suiv.

[270]) Article 34. Strupp, II, 90.

titre de possession en eux-mêmes. Ils promettent simplement que d'autres Etats s'abstiendront de toute mainmise sur une région délimitée. Il en résulte que, dans cette contrée, seul l'Etat privilégié pourra procéder à une occupation et s'approprier ainsi le pouvoir souverain. A lui d'en profiter, s'il le veut. Mais tant qu'il ne tranchera pas la situation par un acte définitif d'annexion, il sera du moins seul à pouvoir exercer une influence politique dans la zone. Cela est tout à fait logique. Car une ingérence étrangère serait en contradiction avec les vues des parties contractantes sur le sort futur du pays.

Citons comme exemple le traité anglo-allemand de 1890 qui délimite les zones d'influence des deux Etats dans l'Afrique orientale[271]). Chacune des deux Puissances contractantes renonce à une ingérence quelconque dans la sphère parallèle. En conséquence, elle s'abstiendra d'y faire des acquisitions territoriales, d'y conclure des traités, d'y accepter des droits de souveraineté ou de protectorat, d'y gêner ou d'y contester l'influence de l'autre partie.

Deux conflits célèbres

Le droit d'occupation a été le nœud central de deux grandes controverses qui ont agité le monde moderne et ont mené la diplomatie jusqu'au seuil de la guerre. Il s'agit des problèmes qui ont été posés par les affaires de Fachoda et du Maroc.

1° *Fachoda*

L'attitude de la Grande-Bretagne dans l'affaire de Fachoda fut une méconnaissance du droit d'occupation et du principe de l'égalité entre les peuples.

En 1883, l'Angleterre se résolut à l'évacuation du Soudan, pays en pleine révolte qu'elle ne croyait pouvoir maintenir en obéissance, et chargea de l'opération le général Gordon, puis Lord Wolseley. Du fait de cette manœuvre, le Soudan redevint terra nullius ou du moins une contrée soumise à un régime de moindre civilisa-

---

[271]) Strupp, II, 164. Article 7. *Vol compl.*, 63, article 7; cf. Traités de la France avec l'Angleterre et l'Espagne au sujet du Maroc en 1904. Strupp, *Vol. compl.*, 1, 3 et suiv.

tion et par conséquent accessible à une prise de possession européenne. Ce ne fut qu'en 1896 qu'une expédition anglo-égyptienne, conduite par le Sirdar, lord Kitchener, se remit en route pour conquérir le pays. En septembre 1898, elle écrasait les forces du Khalife à Omdurman. Mais, dès le mois de juillet, le capitaine Marchand à la tête d'une mission française, ayant traversé l'Afrique du Congo jusqu'au Nil, avait planté le drapeau de la République à Fachoda, place dont l'armée anglo-égyptienne était encore très loin. A cette nouvelle le général anglais franchit les 600 kilomètres qui séparaient Karthoum de cette ville. Une discussion courtoise fut engagée; mais chacun des adversaires se tenant sur ses positions, la diplomatie fut saisie du différend. A la suite de pourparlers difficiles, pénibles avec l'Angleterre et ne voulant créer un casus belli, la France préféra céder et abandonna Fachoda.

La controverse portait sur le droit du premier occupant. Le principe en lui-même n'était pas contesté. Mais l'Angleterre affirmait que ses victoires remportées avant l'arrivée de la mission Marchand, lui valaient un titre sur le Soudan tout entier. Si le capitaine Marchand, disait le Foreign Office, avait pu s'établir à Fachoda, c'était parce que les troupes derviches étaient à ce moment aux prises avec l'armée anglo-égyptienne; c'était donc bien à elle que la mission française devait son succès. Le quai d'Orsay pouvait objecter en premier lieu que la victoire décisive des Anglais à Omdurman n'avait eu lieu que deux mois plus tard. Il pouvait objecter aussi que la préoccupation de résister à l'armée du Sirdar n'avait pas empêché les troupes du Khalife de tenter la reprise de Fachoda. En effet, le 25 août, une expédition derviche s'était portée devant la ville; mais après huit heures de lutte, les Arabes durent prendre la fuite, ayant sept cents hommes hors de combat, et leurs vapeurs, faisant eau de toute part, furent obligés de se retirer en hâte. Fait caractéristique, le lendemain de cette victoire le grand Mek des Chillouks, sortant soudain de sa réserve, vint, par un traité avec le capitaine Marchand, mettre toute sa nation, forte de quatre millions d'âmes, sous le protectorat de la France. Enfin, à supposer même que l'argument britannique fût pleinement justifié par les événements, il était erroné dans son idée fondamentale. Il s'agissait d'occupation. Or, un fait subsiste, indiscutable : le capitaine Marchand s'était établi dans une région qui dépendait du Khalife, avant qu'un autre

Etat civilisé ne se fût implanté dans ce territoire. Il n'importait de savoir si cette mainmise lui était facilitée par le concours d'une guerre menée par une autre Puissance contre le même potentat. Car il ne s'agissait pas d'une récompense due à un effort, il s'agissait d'un effet que le droit international attache à un acte formel, à une prise de possession première [272]).

2° *L'affaire du Maroc*

La question marocaine a une plus grande complexité [273]).

En 1905, l'empereur Guillaume débarque à Tanger et affirme dans une déclaration retentissante la souveraineté du sultan. C'est un geste comminatoire à l'adresse de la France. Voici les antécédents :

Le gouvernement de Paris, voulant assurer la paix, la régularité administrative et la prospérité du Maroc, vient de proposer son aide au sultan pour l'introduction de plusieurs réformes. Il se croit autorisé à prendre cette initiative pour deux raisons :

Touchant au Maroc sur la frontière algérienne, la France est hautement intéressée à ce que la tranquillité règne dans l'Empire voisin. En effet, les populations indigènes des deux pays ayant même langue, mêmes mœurs, même religion et restant unies par une vie spirituelle commune, il ne peut se produire aucun trouble dans l'une des deux régions sans que l'autre ait à en souffrir [274]). La France, déclare en 1905 le président du Conseil, M. Rouvier, se voit obligée d'avoir une politique marocaine. « Depuis soixante ans, le voisinage du Maroc a été pour l'Algérie une cause permanente de trouble et d'agitation. La sécurité de nos communications et de nos postes-frontières, celle de nos sujets algériens, menacée par des excitations de toute nature, la présence constante sur nos confins des rebelles et des fugitifs de chaque insurrection, l'agression continue, non point de maraudeurs isolés, non point de bandes, mais de hordes de plusieurs milliers d'hommes, tout nous imposait la nécessité de

---

[272]) Blanchard, *L'affaire de Fachoda et le droit international.* Revue *générale de droit international public,* 1899, p. 380 et suiv.

[273]) La littérature est citée par v. Liszt, *Völkerrecht,* 1918, p. 29, note 27.

[274]) Debidour, 2e série, II, 34.

réclamer que l'Etat limitrophe remplît ses obligations envers nous. — La France est puissance musulmane dans l'Afrique du Nord; nous avons à y maintenir et à y préserver notre autorité sur une population de 6.000.000 d'indigènes en contact avec 700.000 colons européens, que la communauté de langue, de religion, de race, qui rapproche cette population de celle du Maroc, rend sensible à toutes les excitations que peut développer dans l'Etat voisin, soit l'absence de gouvernement régulier, soit la constitution d'un gouvernement hostile. Nous sommes donc fondés à réclamer l'existence dans l'Empire chérifien d'un pouvoir à la fois traditionnel et obéi partout, et d'autre part, à nous assurer que ce gouvernement ne sera jamais amené à user de son autorité pour menacer notre territoire et troubler notre colonie » [275]).

En second lieu, la France a obtenu pour son action au Maroc le consentement des Puissances qu'elle jugeait intéressées dans la question. L'Italie a formulé une promesse d'abstention dans des accords secrets de 1900 et de 1902. L'Angleterre a reconnu, par une déclaration de 1904, qu'il appartenait à la France de veiller à la tranquillité dans l'Empire chérifien et de lui prêter son assistance pour toutes les réformes administratives, économiques, financières et militaires dont il aurait besoin [276]). L'Espagne s'est ralliée à ce point de vue par un accord de la même année [277]). Si la France n'a pas cru devoir traiter avec l'Allemagne, c'est parce que, ni par le voisinage, ni par l'histoire, ni par aucune prétention antérieurement émise il n'apparaissait que l'Empire eût des intérêts politiques au Maroc.

Or, voici que l'Empereur Guillaume intervient brusquement. Il déclare que l'Allemagne n'est pas liée par les traités de la France avec d'autres Etats. Ne voyant donc aucune obligation lui barrer le chemin du Maroc, il invoque hautement le principe d'égalité. Aucun gouvernement, pense-t-il, ne possède un titre privilégié sur l'Empire chérifien. Aucun gouvernement ne peut donc y exercer une influence prépondérante. En d'autres termes, la souveraineté du Sultan doit être sauvegardée. Aucun protectorat n'est admissible.

---

[275]) Basdevant, *Le développement de la question marocaine.* Jahrbuch des Völkerrechts, I, 745.

[276]) Article 2. Strupp, II, 38.

[277]) Strupp, *Vol. compl.,* p. 2.

Cette argumentation n'est pas dépourvue de force. Car elle fait jouer un principe fondamental du droit des gens, l'égalité. Mais la France peut opposer un raisonnement qui a sa valeur, lui aussi, tout en ayant un appui moins solide dans la coutume internationale. Ce raisonnement, le voici : Un Etat doit être autorisé à mettre la main sur une région étrangère voisine dans laquelle se perpétuent de graves désordres susceptibles de gagner son propre territoire. Pareille action n'est qu'une mesure de légitime défense.

Il est un précédent bien connu qui vient à l'appui de cette thèse. En 1881, la République a établi son protectorat sur la Tunisie en dénonçant les incursions et les pillages continuels commis par les tribus échelonnées le long de la frontière algérienne. Le gouvernement du bey, déclarait Jules Ferry au Parlement, est tenu de nous laisser prendre sur son territoire, pour la sauvegarde de nos possessions et dans la limite de nos intérêts, les mesures de précaution qu'il est manifestement hors d'état d'assurer par ses propres forces [278]). Et lord Salisbury reconnaissait « les résultats naturels du voisinage d'un pays puissant et civilisé comme la France » [279]).

Il est d'autres exemples, où les intérêts défendus sont beaucoup plus lointains et les droits à l'intervention douteux, mais qui sont intéressants parce que la même thèse apparait dans l'argumentation :

Dans un message de 1896, le président Cleveland déclare au Congrès que les insurrections et l'anarchie continuelles en territoire cubain sont un sujet de vive inquiétude pour la Confédération et que l'Espagne, par son impuissance prolongée à rétablir l'ordre dans l'île, a perdu tout droit à la reconnaissance de son titre souverain. Il appartiendra donc aux Etats-Unis de faire leur devoir dans ce pays : « When the inability of Spain to deal successfully with the insurrection has become manifest, and it is demonstrated that her sovereignty is extinct in Cuba for all purposes of its rightful existence, and, when a hopeless struggle for its reestablishment has degenerated into a strife which means nothing more than the useless sacrifice of human life and the utter destruction of the very subject matter of the conflict, a situation will be presented in which our

---

[278]) Debidour, I, 44 et suiv.; Despagnet, *op. cit.*, p. 223.
[279]) Despagnet, *op. cit.*, p. 220.

obligations to the sovereignty of Spain will be superseded by higher obligations, which we can hardly hesitate to recognize and discharge » [280]).

Un autre cas semblable. Nous lisons dans l'ultimatum que l'Italie adresse en 1911 à la Porte : « Pendant une longue série d'années, le gouvernement italien n'a jamais cessé de faire constater à la Porte la nécessité absolue que l'état de désordre et d'abandon dans lequel la Tripolitaine et la Cyrénaïque sont laissées par la Turquie, prenne fin et que ces régions soient enfin admises à bénéficier des mêmes progrès réalisés dans les autres parties de l'Afrique septentrionale. Cette transformation qu'impose, par les exigences générales, la civilisation, constitue pour ce qui concerne l'Italie un intérêt vital de tout premier ordre, en raison de la faible distance séparant ces contrées des côtes italiennes. »

Le conflit marocain trouve une première solution dans l'acte d'Algésiras en 1906. Le traité consacre l'indépendance du Sultan. D'autre part, il tente d'inaugurer une œuvre de réformes au Maroc et de rendre ainsi vaines, en leur faisant justice, les revendications de la France. Il introduit quelques améliorations du système administratif, il crée une banque d'Etat, il retouche le régime des impôts, il entreprend la réorganisation de la police. Cette action collective démontre que le Maroc doit être désormais un domaine d'influence internationale, c'est-à-dire un domaine dans lequel des innovations ne pourront être introduites par une Puissance individuelle, mais seulement par le consortium des Parties contractantes.

Cependant il apparaît bientôt qu'internationaliser l'œuvre marocaine, c'est la mener à un point mort; la machine est trop lourde, elle grince et s'arrête, inerte. D'autre part, le Sultan est incapable d'entreprendre une réorganisation de sa propre autorité.

Il faut donc en revenir à l'action de la France qui est toute destinée à conduire le Maroc vers un régime d'ordre. Elle est Puissance limitrophe; elle est déjà plusieurs fois intervenue dans les désordres de l'Empire chérifien; elle a l'expérience des choses de l'Afrique du Nord, car elle gouverne des millions de musulmans. Le gouvernement de Berlin s'incline devant ce titre spécial dans un

---

[280]) Kraus, *Die Monroedoctrin,* 1913, p. 332.

nouvel accord de 1909. Il reconnaît que les intérêts particuliers de la République sont étroitement liés à la consolidation de l'ordre et de la paix intérieure au Maroc et déclare qu'il ne veut pas les entraver. Mais ce n'est qu'une demie mesure. Elle est trop vague pour mener à des résultats tangibles [281]).

Le drame n'est pas fini. Au contraire, il va se corser. Le Sultan, ne pouvant plus faire face à ses embarras financiers, se voit impuissant à maintenir l'autorité de son pouvoir. Une insurrection éclate au centre de son Empire. Dans cette extrémité il fait appel à la France. Sur ses sollicitations pressantes et pour sauver les étrangers du massacre, une expédition est dirigée sur Fez.

La politique d'internationalisation a donc subi un échec définitif. Il apparaît à nouveau que le seul salut possible est l'abandon intégral du Maroc à l'action française. L'Allemagne s'y résigne, mais demande une compensation au Congo et souligne sa prétention par l'envoi du *Panther* devant Agadir. A quel titre exige-t-elle un dédommagement? Parce qu'elle renonce à se prévaloir de la maxime d'égalité qui l'autoriserait, pense-t-elle, à se fixer dans l'Empire chérifien au même titre que toute autre Puissance. Une compensation, estime-t-elle, pourrait être demandée par tous les Etats qui se désintéressent du Maroc en faveur de la France. Si d'autres ne veulent pas faire usage de ce droit, c'est leur affaire. L'Allemagne, pour sa part, est résolue à persister dans sa revendication. La France répond que la nécessité de sa défense lui permet de prendre des sécurités. L'Allemagne peut continuer le dialogue en affirmant que, si elle prend le Maroc sous sa propre administration, l'ordre y sera garanti de ce fait et la sécurité de l'Algérie hors de question. La réplique de la France est tout indiquée : Elle appréhende l'établissement de l'Allemagne au Maroc, parce que son voisin nouveau pourrait soulever le monde musulman contre elle. Ce risque l'obligerait à entretenir une puissante armée dans sa colonie et à diminuer par conséquent les ressources de sa défense nationale.

C'est ainsi que la controverse va se perdre dans le domaine politique. En droit des gens le problème central de l'affaire marocaine reste ouvert. Le voici : Lorsqu'un pays accessible au droit

---

[281]) Strupp, II, 67.

d'occupation se trouve en état de désordre et que les troubles risquent de se propager sur le territoire proche d'un Etat civilisé, pareille situation donne-t-elle à cet Etat un titre de préférence et l'autorise-t-elle à s'emparer du pays avant toute autre Puissance rivale? On ne peut pas dire que cette question difficile ait été résolue dans le grand procès marocain. On ne peut pas invoquer le fait que la France a consenti des compensations territoriales. Car elle s'y est uniquement résignée pour éviter la guerre et tout en contestant un véritable droit de l'Allemagne. Quant à la position prise par les autres Puissances, elle manque de netteté. Dans l'acte d'Algésiras elles semblent s'incliner devant le principe d'égalité parfaite. D'autre part, elles ne font pas valoir de prétentions individuelles quand l'Allemagne, moyennant compensation, ouvre à la France la voie du protectorat. Elles acceptent la solution et adhèrent à l'accord franco-allemand de 1911.

L'affaire marocaine est une collision de deux principes, d'un grand poids l'un et l'autre. Il faudrait de nouveaux précédents pour établir de quel côté le sentiment des peuples fait pencher la balance.

D. — § 107

Le droit à l'expansion

A la fin du XIX[e] siècle l'Allemagne, venue trop tard dans le partage du monde et n'ayant plus l'occasion de se tailler un domaine colonial en rapport avec sa puissance, proclame une nouvelle théorie: Les titres des Etats européens sur leurs possessions transmarines doivent être revisés, dit-elle; une redistribution s'impose d'après un principe plus équitable. Le prétendu droit de la première occupation a perdu sa valeur parce qu'il est en contradiction trop flagrante avec la justice. Les colonies doivent tout naturellement échoir aux peuples qui ont la plus grande force expansive, effet de leur richesse en population et de leur puissance de travail. Même idée en ce qui regarde les territoires encore inoccupés. Leur prise de possession ne doit pas être l'apanage de tous les peuples à titre égal, mais constituer le privilège des plus capables. C'est une théorie d'égalité relative : Le droit à la colonisation est proportionné à la faculté virtuelle.

Cette manière de voir est formulée d'une manière concise dans le livre du général de Bernhardi sur l'Allemagne et la guerre à venir, paru en 1912 : « La conflagration est inévitable parce que l'Allemagne a besoin de débouchés pour son industrie et de terres pour ses 65 millions d'habitants. Comme il est certain que ses voisins ne lui céderont pas leurs possessions de bonne grâce, il faut bien les leur prendre. » — « Pendant des siècles, le trop plein de la force allemande s'est déversé dans des pays lointains en pure perte pour notre patrie et pour notre nationalité; cette force a été absorbée par des nations étrangères et imprégnée de sentiments étrangers. Même aujourd'hui, l'Empire allemand ne possède aucun territoire colonial où l'excédent de sa population puisse trouver un travail rémunérateur ou une manière de vivre allemande. De toute évidence, ce n'est pas là une situation dont une nation puissante comme la nôtre puisse se contenter et qui corresponde à la grandeur du peuple allemand, à sa valeur intellectuelle. » C'est la théorie de la place au soleil [282]).

Cette doctrine a une analogie manifeste avec certain programme de réformes visant une nouvelle répartition de la propriété foncière et demandant l'attribution de la terre aux hommes les plus capables de la cultiver.

L'Italie avance une même thèse quand elle part en guerre pour conquérir la Tripolitaine et la Cyrénaïque. Elle réclame de nouveaux débouchés pour sa production industrielle grandissante et de nouvelles terres de peuplement, afin de ne pas être anémiée par l'émigration. C'est par centaines de mille, allègue-t-elle, que les Italiens s'embarquent chaque année pour les Etats-Unis, le Brésil, l'Argentine, l'Egypte ou l'Afrique du Nord française. Beaucoup d'entre eux partent sans esprit de retour, changent de nationalité, de sorte qu'ils sont définitivement perdus pour la patrie [283]). « Tout ce que les Italiens ont dit et écrit sur la grande œuvre accomplie par le travail de leurs compatriotes en Tunisie, en Egypte, en Argentine, aux Etats-Unis, déclare le député Colajanni, a exalté l'imagination du peuple et a fait se poser, avec une sorte de fièvre, d'obsession même, cette question : Ne serait-il pas préférable que l'action des travail-

---

282) Debidour, 2e série, II, 196.

283) Revue générale de droit international public, 1912. Chronique des faits internationaux, p. 379.

leurs italiens se développât dans une colonie qui appartiendrait en propre au royaume? Les masses qui fournissent le contingent le plus fort à l'émigration, poursuit le député, répondent catégoriquement par l'affirmative; de sorte que l'on a vu cette chose rare : la politique coloniale de conquête devenir extrêmement populaire parmi les paysans, parmi les travailleurs de la terre » [284]).

Que penser de ce prétendu droit à l'expansion? C'est une théorie, rien de plus. C'est un programme de lege ferenda. Mais, en attendant, cette doctrine est en contradiction absolue avec le droit international positif qui consacre le titre historique acquis par la prise de possession première et rejette tout privilège en matière de colonisation. Certes, l'idée d'un droit à l'expansion, de même que l'idée d'un droit du travailleur à la terre, portent en elles une part d'équité. Il est encore vrai que le droit des gens, n'ayant pas à l'heure actuelle des contours dessinés d'une main ferme, doit souvent emprunter ses maximes à des considérations générales d'équité, on pourrait presque dire de sentiment. N'importe, il ne faut pas oublier que le droit d'occupation accessible à tous en une égale mesure est une institution vivante du droit des gens, une règle reconnue, indiscutable. Il n'est donc pas licite de la renverser en se basant sur une conception de ce qui devrait être. Cette conception peut avoir sa valeur, mais elle ne saurait briser un droit établi.

IV. § 108. La solidarité

La dernière période du droit des gens que nous sommes en train de caractériser, est particulièrement remarquable par un épanouissement jusqu'alors inconnu de l'action solidaire. Il se forme un nombre toujours croissant d'unions internationales qui coordonnent les efforts des peuples dans la poursuite de leurs intérêts communs.

A. — *Commerce et communications*

Une série de traités de commerce favorisent le trafic international. A noter la convention de 1902, signée à Bruxelles, qui a

---

[284]) Cit. ibidem.

pour but d'augmenter la consommation du sucre en égalisant, sur le marché, les conditions de lutte entre les pays de canne et les pays de betterave. A signaler aussi, à la veille de la grande guerre, l'effort mondial pour unifier le droit de la lettre de change et du billet à ordre [285]).

La sécurité de la navigation est l'objet de mesures communes. Des traités règlent l'obligation d'établir et de conserver des phares, des bouées et balises. Dès 1865, une série d'Etats se sont engagés à payer une contribution pour le phare du cap Spartel au Maroc. Parfois des législations identiques, non basées sur des traités formels, poursuivent le même but, ainsi les législations qui adoptent le code commercial des signaux pour l'usage de toutes les nations, élaboré par l'Angleterre en 1857, et les normes établies en 1889 au Congrès de Washington pour éviter les collisions des navires.

De nombreuses conventions règlent le trafic international par voie ferrée, le raccordement des Etats limitrophes, l'établissement de gares frontières, le transport de la correspondance postale, la construction de travaux d'art, les conditions d'exploitation, les tarifs, le fonctionnement des douanes, la police sanitaire et de sûreté. A noter la convention à quatre relative au train d'Orient, signée en 1883 par l'Autriche-Hongrie, la Serbie, la Bulgarie et l'Empire ottoman [286]). Un accord de Berne en 1886 édicte des maximes sur l'écartement des voies et sur la qualité du matériel roulant. Une autre convention de Berne, en 1890, rédige un véritable code de transport. Elle édicte des règles de droit sur l'expédition, la livraison, sur les prix, sur la responsabilité des chemins de fer pour perte et avarie, sur l'indemnité pour retard et le recours à exercer entre transporteurs [287]).

Le traité de Paris de 1909 statue sur la circulation des automobiles [288]).

Une série d'accords ont pour objet la régularisation des fleuves, l'alimentation des canaux, l'avertissement des riverains à l'approche

---

[285]) Jahrbuch des Völkerrechts, I, 268.
[286]) Strupp, *Documents relatifs à la question d'Orient*, p. 199.
[287]) Strupp, II, 230.
[288]) Strupp, II, 281.

des hautes eaux, la construction de ports, de ponts, l'établissement de règles pour la navigation, le flottage et la pêche.

Le statut conventionnel du canal de Suez est placé sous le contrôle des Parties contractantes : « Les agents en Egypte des Puissances signataires du présent traité seront chargés de veiller à son exécution. En toute circonstance qui menacerait la sécurité ou le libre passage du Canal, ils se réuniront sur la convocation de trois d'entre eux et sous la présidence du doyen, pour procéder aux constatations nécessaires. Ils feront connaître au Gouvernement khédivial le danger qu'ils auraient reconnu afin que celui-ci prenne les mesures propres à assurer la protection et le libre usage du Canal. En tout état de cause, ils se réuniront une fois par an pour constater la bonne exécution du traité. — Ils réclameront notamment la suppression de tout ouvrage ou la dispersion de tout rassemblement qui, sur l'une ou l'autre rive du Canal, pourrait avoir pour but ou pour effet de porter atteinte à la liberté et à l'entière sécurité de la navigation »[289]).

La correspondance téléphonique internationale est réglée par une série d'accords tels que le traité de 1892 entre la France et la Suisse.

La convention sur la radiotélégraphie, conclue par un grand nombre d'Etats à Berlin en 1906, consacre le principe de la communication obligatoire, sans distinction d'appareils, entre les navires et les stations côtières, et les navires entre eux[290]).

B. — *Valeurs matérielles*

Divers traités assurent la protection de plantes et d'animaux, Les uns combattent le phylloxéra, d'autres tendent à préserver de la destruction les oiseaux qui sont utiles à l'agriculture, d'autres limitent certaines pêches qui menacent d'anéantir des espèces rares. A la suite de l'arbitrage de 1893, plusieurs Puissances maritimes concertent des mesures pour la conservation des phoques dans la mer de Behring. Il est une zone, une saison prohibées; certaines méthodes pernicieuses de pêche sont interdites.

---

[289]) Strupp, II, 200.
[290]) Article 3. Engagement additionnel I. Strupp, II, 247, 250.

C. — *Santé. Vie humaine*

Des ligues ont été fondées pour la lutte contre les maladies contagieuses.

Depuis l'initiative de Napoléon III et la première conférence internationale de santé, tenue à Paris en 1853, plusieurs tentatives sont faites pour défendre l'Europe contre l'invasion du choléra. Un conseil supérieur de santé est institué à Constantinople, un conseil sanitaire maritime et quarantenaire à Alexandrie. La convention de Venise, en 1892, arrive à des résultats plus tangibles; ses mesures visent avant tout l'Egypte et les navires traversant le canal de Suez. L'accord de Dresde, en 1893, inaugure la lutte contre l'expansion du fléau en Europe même. L'année suivante la conférence de Paris organise la surveillance des pèlerinages à la Mecque et crée des stations sanitaires dans le golfe Persique. En 1897, la convention sanitaire internationale contre l'invasion de la peste est signée à Venise.

Les systèmes de lutte sont modernisés par deux nouvelles conférences tenues à Paris en 1903 et en 1912.

Sous l'impression produite par le désastre du *Titanic* en 1912, un traité pour la sauvegarde de la vie humaine en pleine mer est élaboré à Londres en 1914, mais la guerre mondiale vient empêcher sa ratification. Les principales mesures prévues sont l'observation des glaces flottantes et l'organisation plus complète des communications radio-télégraphiques.

D. — *Moralité. Philanthropie*

De nombreux Etats se sont entendus pour combattre la traite des blanches et les publications immorales, pour conserver les races indigènes dans les colonies et protectorats, pour secourir les nécessiteux. Un autre objectif de première importance est la protection internationale du travail industriel; un traité de 1904 entre l'Italie et la France inaugure cette œuvre.

E. — *Police internationale des mers*

Il est une police internationale des mers. Elle comporte ce phénomène singulier que des navires d'une Puissance contractante possèdent une autorité sur des navires battant pavillon d'une autre et peuvent prendre à leur égard des mesures d'arrêt, de visite et de

saisie. Mais ce phénomène n'est pas en contradiction avec la liberté maritime. Car il dérive d'une libre concession : il existe du fait que plusieurs Etats, se syndiquant, ont mis en commun les droits de police qui leur appartiennent sur leurs propres navires. Rentrent dans cette catégorie le traité de 1882 conclu entre l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, la France, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas pour régler la police de la pêche dans la mer du Nord [291]), ensuite le traité de 1884 pour la protection des câbles sous-marins, signé par un grand nombre d'Etats [292]), le traité de 1887 pour la suppression du commerce des spiritueux parmi les pêcheurs de la mer du Nord, enfin l'acte général de la conférence anti-esclavagiste de Bruxelles, qui date de 1890 [293]).

F. — *Offices internationaux*

L'action commune des gouvernements est secondée par une série d'offices internationaux, qui rassemblent et publient les documents intéressants, donnent des renseignements utiles et servent d'instance de communication entre les Etats signataires. Les frais sont généralement supportés par des contributions matriculaires. Citons parmi les offices fondés depuis le Congrès de Berlin, les bureaux pour la sauvegarde de la propriété industrielle, artistique, littéraire, qui datent de 1883 et de 1886, l'office central des transports internationaux, qui existe depuis 1890 [294]).

G. — *Action panaméricaine*

La solidarité entre les Etats du Nouveau Monde s'est traduite d'une manière tangible par les congrès panaméricains. L'impulsion a été donnée en 1826 par la Conférence des Républiques latines à Panama. Quatre assises ont été tenues entre 1889 et 1910 et ont abouti à des résolutions sur des objets d'intérêt général. Le Congrès de Buenos-Ayres, en 1910, a fondé une véritable ligue des républiques américaines; son administration est confiée à un collège qui

---

[291]) Strupp, II, 219.
[292]) Strupp, II, 227.
[293]) Strupp, II, 356.
[294]) Strupp, II, 336, 342, 244.

comprend les divers ambassadeurs du continent accrédités à Washington et qui siège sous la présidence du secrétaire d'Etat de l'Union [295]). Le même Congrès de 1910 a statué sur la question du chemin de fer panaméricain, sur les communications maritimes entre les pays du continent, sur les droits d'auteur littéraires et artistiques et la propriété industrielle, enfin sur l'échange d'étudiants et de professeurs, et l'organisation d'un congrès scientifique panaméricain [296]).

---

[295]) Articles 1er, 2. Strupp, II, 114.

[296]) Büchi, *Geschichte der panamerikanischen Bewegung,* 1914; Moore, *The prinicipIes of american diplomacy,* 1918; Dupuis, *Droit des gens, op. cit.,* chap. XI.

CONCLUSION

La Catastrophe du droit des gens et la Renaissance de la Justice mondiale

L'histoire du droit des gens n'est pas l'histoire d'un progrès continu, méthodique et toujours grandissant. Certes, la richesse des institutions se multiplie au cours des âges. Mais cette amplification ne va point de pair avec une stabilisation de l'édifice. Quand nous observons le développement des quatre grands axiomes, nous voyons des conquêtes alterner avec des revers. L'évolution se meut en spirale, pour citer une parole célèbre; mais dans le domaine du droit des gens la spirale n'agrandit que très lentement ses arcs de cercle. Pour employer une autre image : on dirait les vagues d'une marée montante qui tantôt se jettent à l'assaut du rivage, tantôt retombent dans le néant, mais qui suivent tout de même, à la longue, une marche ascendante.

Il y a, dans le domaine du droit international, cinq moments glorieux entre tous. Ils sont des phares rayonnants de lumière qui montrent la route à l'historien. C'est d'abord la consécration du caractère sacro-saint des traités par les peuples de l'antiquité. C'est ensuite l'avènement des Etats souverains à l'époque de la Renaissance et, en connexion avec lui, le triomphe de la liberté des mers. La Paix de Westphalie opère la synthèse des quatre grands axiomes du droit international et crée une garantie solidaire pour l'exécution fidèle du Traité. La Révolution idéalise la loi des peuples par une profession de foi qui est un véritable poème. Enfin, pendant le demi-siècle qui précède la grande guerre on voit s'épanouir une solidarité intense, inouïe et les Conférences de La Haye légiférer pour les peuples.

A la veille de la grande catastrophe les volontés convergeantes de l'univers atteignent un degré de tension extrême et paraissent capables de faire des prodiges. On dirait qu'un château du Saint-Graal va s'élever au milieu des nations, château inexpugnable qui aura les quatre grands axiomes du droit des gens pour donjons angulaires et défendra l'humanité contre l'invasion de la force brutale. Mais le rêve s'évanouit. Klingsor veille. Le magicien téné-

breux tient toujours sa lance infernale. L'heure de la délivrance, l'heure de la communion dans un même idéal, l'heure de la rédemption n'a pas encore sonné.

En 1914 un cataclysme effroyable se déchaîne sur l'humanité. Il secoue la loi des nations jusque dans ses racines les plus profondes; il ploie jusqu'à terre les sommets de l'arbre géant.

Or, la question se pose, angoissante : Comment les dogmes du droit des gens ont-ils pu fléchir à une époque où ils semblaient plus solides que jamais?

Il faut répondre ceci: L'assaut na pas été livré par une force étrangère. Le droit des gens n'a pas été envahi par un mouvement d'idées hétérogène. Il n'a pas cédé devant un raz de marée, un torrent de lave. Bien au contraire, l'incendie s'est déclaré dans les murs de la ville. Le droit des gens lui-même était le foyer des éléments destructeurs.

Précisons : Le conflit tragique n'est pas né d'une simple insurrection de la force contre le droit; il n'a pas été l'œuvre d'une poussée barbare qui, foulant aux pieds tout principe de justice, aurait bouleversé le monde pour satisfaire des ambitions matérielles.

Pourtant c'est là une explication courante et qui est même donnée par des auteurs allemands: Il n'y avait plus assez de place dans le monde, déclarent- ils. Tôt ou tard les grandes Puissances devaient se heurter sur les voies de leur expansion naturelle. Ainsi, la route de l'Europe centrale à Bagdad barrait la porte de sortie de l'Empire moscovite sur la Méditerranée. La continuation de cette route jusqu'au Golfe Persique se croisait avec la voie de communication que l'Angleterre projetait de l'Egypte aux Indes et qui devait achever de faire de l'Empire britannique un édifice harmonieux et stable. Il existait bien une liberté des mers, poursuivent-ils, en ce sens que la navigation des peuples ne rencontrait pas d'entrave. Mais l'Angleterre pouvait arbitrairement supprimer cette franchise parce qu'elle dominait d'importants détroits et possédait une chaîne de stations indispensables sur les chemins de l'océan. Enfin l'Empire allemand voulait conquérir de nouveaux débouchés pour les forces vives et l'esprit créateur de son peuple; il voulait agrandir son domaine colonial. Un jour devait donc venir, concluent ces auteurs, où éclaterait la grande querelle pour le partage du monde; c'était une nécessité inéluctable.

Explication par trop simpliste. La fantaisie de jeter par-dessus

bord toutes les traditions acquises, de s'affranchir de tous les liens de l'atavisme, de renier le monde des idées, de déchaîner la sauvagerie primitive a pu germer dans la tête de quelques chefs qui étaient enivrés de leur puissance. Mais elle n'a pu entraîner les masses ; il est inimaginable qu'au vingtième siècle un peuple entier soit parti pour une expédition de brigandage, pour une guerre de Vikings. La psychologie de l'Allemagne, en 1914, était différente : Si des milliers d'hommes ont sacrifié leur vie dans les rangs de l'armée allemande, si toute une nation a pu endurer des épreuves terribles pendant plus de quatre ans avec courage et même héroïsme, il devait y avoir une force spirituelle qui soutenait les masses. Souffrir et tomber pour la patrie, c'est avoir une foi. En effet, la grande foule du peuple germanique s'imaginait combattre pour une cause de justice. Seulement, cette cause était mal comprise. Et voici, en un mot, quelle fut l'origine de la grande guerre : une erreur sur le droit. Il est vrai que cette erreur était sciemment implantée dans les imaginations par des conducteurs d'hommes. Elle était même préparée de longue date et avec une méthode tout à fait savante, afin qu'au moment critique la nation se levât avec les armes de l'esprit nécessaires à la lutte. La mobilisation de l'âme allemande était faite depuis un demi-siècle.

Quelle fut l'erreur de droit international qui entraîna le peuple? Quels furent les faux dogmes, d'une puissance évidemment fascinatrice, qui suscitèrent un phénomène d'enthousiasme, de courage et de renoncement, comme on en voit peu dans l'histoire?

Trait profondément caractéristique et adroit, les instructeurs du peuple s'étaient emparés, non de problèmes concrets, dans lesquels jouaient des règles de droit secondaires, mais de causes primordiales, de grande envergure. Ils faisaient entrer en scène, du moins sous un déguisement habile, des principes fondamentaux de la vie internationale.

En étudiant la période qui précède la grande guerre, nous avons déjà indiqué l'une des doctrines fallacieuses qui remuaient l'Allemagne. Elle faisait résonner le thème d'égalité, mais en composant, sur ce thème, une fantaisie qui dénaturait l'idée mélodique initiale.

Les parties de la surface terrestre, ainsi statuait cette doctrine, qui sont également indispensables aux divers peuples, doivent leur appartenir en commun. Or, on déduisait de cette prémisse que non seulement la haute mer et les détroits, mais encore les canaux inter-

océaniques et les stations des grandes routes maritimes étaient la propriété de tous. Le condominium effectif sur le canal de Suez, l'abandon de Gibraltar par les Anglais, l'internationalisation des points d'escale essentiels, voici les conclusions de cette théorie et c'est là ce que l'Allemagne entendait par la liberté des mers.

Il était encore un autre développement qui jouait sur le principe d'égalité : Quand il s'agit de fonder une domination nouvelle dans des pays hors d'Europe, soit dans des territoires encore barbares, soit sous forme de protectorat dans des pays de civilisation imparfaite, la préférence doit être donnée aux peuples qui ne possèdent pas encore de domaine colonial en rapport avec leur capacité d'expansion. C'est une doctrine d'apparence égalitaire, et douée d'une particularité frappante. En effet, elle n'est pas conçue dans un sens formel, absolu, elle ne met pas les Etats rivaux sur une même ligne invariable; bien au contraire, elle est entendue dans un sens matériel, historique, elle tient compte des possessions acquises et des facultés présentes. Elle peut être comparée à un système agraire qui, partant d'un droit primitif et imprescriptible à la terre, mesure les parts d'après les forces de travail des familles.

Cette doctrine, si séduisante pour une nation qui était venue trop tard dans le partage du monde et demandait sa place au soleil, trouvait une série d'applications de haute actualité. L'Allemagne, rencontrant la Russie et l'Angleterre sur sa route vers Bagdad et le golfe Persique, alléguait la moindre puissance organisatrice de l'une et la saturation de l'autre, pour revendiquer un droit de préférence. L'Allemagne allait encore plus loin et réclamait un remaniement de l'état de possessions colonial, un nouveau partage. Tout le monde sait combien ces thèses, habilement présentées, ont fait d'adeptes et quel prestige elles ont exercé sur un peuple dont l'esprit de critique et de réflexion, pourtant si aigu, ne s'était jamais développé en matière politique.

La théorie que nous venons de décrire n'est qu'une transposition du communisme dans la sphère internationale et se trouve, comme lui, en contradiction flagrante avec le droit positif. Quand on affirme que dans l'Etat les moyens de production appartiennent à tous et doivent être répartis d'après les facultés de chacun, on se heurte aux lois en vigueur qui consacrent l'acquisition par contrat, par occupation, par l'effet du temps et reconnaissent le droit de l'homme au produit de son travail. Même collision dans la sphère du droit des

gens : La répartition des territoires que l'Allemagne flétrit comme injuste est basée sur des titres universellement admis par convention expresse ou tacite : elle est fondée sur la cession, ensuite sur la mainmise première et la longue possession, deux actes dont la faculté justificative est d'habitude corroborée par le travail et les sacrifices consommés dans le domaine acquis. Ces titres étaient du reste implicitement reconnus par l'Allemagne ; car, dans ses rapports diplomatiques, elle traitait sans contestation les territoires ambitionnés par elle comme dépendances de souverainetés étrangères.

Par conséquent, même si la prétention allemande était justifiée en elle-même, comme effluve du principe d'égalité, elle tombait devant des règles conventionnelles qui lui étaient contraires. Nous savons en effet que la force obligatoire des normes consenties prévaut sur les trois autres axiomes du droit des gens. Mais cette question ne se pose même pas, car la règle allemande était une fausse règle d'égalité. En effet, le véritable principe, tel que nous l'avons dégagé, stipule tout simplement que les lois internationales doivent être les mêmes pour tous les peuples. Il détermine par conséquent une qualité de ces lois, mais n'en modèle pas la substance, n'établit, en particulier, aucun titre de possession. Ainsi le principe d'égalité demande que les maximes qui régissent la navigation par mers et détroits, il demande que les normes sur l'occupation de terres nouvelles soient indentiques et ne donnent de préférence à personne. C'est là tout ce qu'il statue dans ce domaine. Il ne va pas plus loin. Revendiquer un condominium ou un partage égal est donc aller au delà du principe, c'est avancer un programme, c'est se mouvoir dans la sphère de la Ratio legis. Affirmer ici l'existence d'un droit authentique est confondre un postulat avec la loi positive, c'est affubler un simple vœu d'un déguisement de réalité. L'idée de droit n'est pas droit elle-même.

Mais, la thèse allemande n'est même pas saine en politique. Il faut élever contre elle toutes les objections raisonnables qui militent en faveur de la propriété individuelle contre le communisme.

Il était une deuxième aberration qui n'était pas moins fatale. Elle consistait en une déformation du principe de souveraineté.

Un Etat n'est vraiment libre, a-t-on souvent déclaré, que s'il possède les moyens de se prémunir contre toute dépendance politique ou économique. Il doit par conséquent disposer d'un territoire qui soit facile à défendre et qui soit assez riche pour permettre à la nation de subvenir elle-même à ses principaux besoins. C'est la

thèse de l'Etat-forteresse et de l'αὐταρκία. En un mot, c'est la thèse des frontières naturelles.

Cette revendication n'est pas condamnable en elle-même. Des raisons d'équité parlent en sa faveur. Mais ce qui est faux, c'est d'en faire un axiome qui domine le droit, c'est de l'identifier avec la liberté. En effet, par une assimilation semblable, on substitue à la liberté, principe spirituel qui doit régir la conduite des nations, les moyens mécaniques de sauvegarder ce bien. Erreur funeste. Car il est impossible d'assurer à chaque peuple ces moyens mécaniques, sans commettre des empiétements sur l'état de possessions et par conséquent la liberté des autres. Donner à un pays des frontières naturelles, c'est déplacer les frontières du voisin et violer par là ses titres acquis. Faire du principe de liberté une règle de délimitation est, par conséquent, détruire ce principe même.

Cette doctrine, dans son acception militaire, servit d'argument à l'Allemagne pour justifier l'annexion du Slesvig et de l'Alsace-Lorraine; elle fut invoquée pendant la grande guerre pour démontrer la légitimité d'une constitution de la Belgique, de la Pologne et des Etats baltes en Etats vassaux. Elle fut avancée par l'Autriche-Hongrie qui ne considérait pas la crête des Alpes comme un bastion suffisant, mais prétendait, que la porte d'accès tridentine vers l'Italie était indispensable à sa sécurité. Dans son acception économique la théorie prenait encore une beaucoup plus large envergure. Non contente d'appuyer la manière forte dans les provinces polonaises de la Prusse, elle était l'âme de l'expansion allemande vers Bagdad et le Golfe Persique, du mouvement de l'Autriche vers la mer Egée à travers les Balkans et enfin du rêve germanique de relier les colonies africaines de l'Empire à l'Asie Mineure et à la mère patrie, par un pont jeté de l'Egypte en Syrie et coupant ainsi le pays du Nil des possessions britanniques d'Orient. Ajoutons que les Puissances de l'Europe centrale n'étaient pas seules à se prévaloir de pareil titre spéculatif. L'Empire russe marchait dans la même voie en cherchant une issue vers la mer méditerranéenne, la Bulgarie en tendant vers l'Egée, la Serbie en demandant un accès à l'Adriatique et l'Italie en revendiquant, à son tour, les côtes orientales de cette mer.

Le troisième égarement de l'Allemagne était une défiguration du principe des nationalités.

La doctrine qui avait cours de l'autre côté du Rhin voyait le lien national dans des similitudes extérieures, dans la race et la

langue. Or, si cette théorie n'avait voulu par là qu'appeler l'intérêt de la science à l'étude de ces deux éléments si essentiels de l'ethnologie comparée, si elle n'avait poursuivi qu'une recherche historique et statistique, il n'y aurait aucune objection à faire. Mais les auteurs sont allés plus loin: Ils se sont appuyés sur la race et la langue pour élever des prétentions politiques: Ils ont réclamé l'union des groupes, qui se distinguent par ces deux signes matériels, en un même Etat. Bref, ils ont transformé un phénomène objectif en un postulat. Dès lors la doctrine cessait d'être raisonnée, elle se perdait dans la spéculation. En effet, elle fermait les yeux sur cette vérité primordiale que, pour soutenir un droit des nationalités, il faut l'établir sur un droit de libre disposition, sur un droit primordial de liberté. Or, justifier les tendances de cohésion politique par la liberté, c'est reconnaître la volonté populaire comme élément constitutif des groupements légitimes. Des hommes peuvent invoquer un droit des nationalités, ils ont le droit de s'unir, *quand ils ont la conscience d'une nationalité identique, le sentiment de former un ensemble.* Ils sont une nation parce qu'ils le veulent ainsi. Bref, tout le problème est subjectif dans son essence. La Suisse et la Belgique, si complexes par la disparité de leurs origines ethniques et de leurs idiomes, sont des exemples classiques de peuples profondément unis par la volonté de vivre ensemble et de réaliser un même idéal.

La politique allemande basée sur la conception de la nationalité objective, la tendance de faire rayonner la domination ou du moins le prestige de l'Empire sur tous les peuples qui lui sont parents par la race ou la langue constituait le pangermanisme. Le spectacle qui démontrait de la manière la plus saisissante la passion aveugle et l'erreur profonde inhérentes à ce dogme, était la question d'Alsace-Lorraine. L'annexion du Holstein et, pendant la guerre, la tendance acharnée de faire revenir Baltes, Flamands à la patrie allemande, étaient d'autres exemples. L'abaissement de l'Autriche à une dépendance politique et l'effort d'établir une emprise intellectuelle sur la Suisse et la Hollande étaient des applications plus modérées du pangermanisme. En proclamant l'autonomie de la Pologne, dont elle s'emparait après ses victoires sur la Russie, l'Allemagne semblait reconnaître la théorie subjective, mais cette autonomie ne constituait qu'un simulacre et le prétendu hommage à la nationalité de ce peuple, brutalement spolié naguère, n'était qu'une manœuvre pour augmenter le recrutement de l'Empire.

Notons que la Russie a pratiqué une politique empreinte d'un esprit similaire. Le panslavisme était, sur le théâtre des Balkans, la mise en œuvre de la doctrine objective des nationalités. Or, il faut répondre aux tsars que s'ils basaient l'Etat sur l'affinité de race, rien ne justifiait l'oppression de la Finlande. Les Habsbourg devaient naturellement se mouvoir sur une autre ligne dans un Empire qui était une mosaïque de peuples. A défaut d'un patriotisme pandanubien, comparable à la cohésion morale des Suisses et des Belges, l'union ne pouvait être maintenue que par un lien personnel, l'attachement à la dynastie, ou par l'habileté diplomatique s'inspirant du Divide ut Impera. Mais ces moyens étaient insuffisants pour défendre les murailles contre les coups de bélier frappant du Nord et du Sud. Deux peuples qui présentaient tous les signes de la nationalité, non seulement objective, mais de la nationalité dans toute l'acception du terme, les Tchéco-Slovaques et les Yougoslaves ont brisé l'antique château des Habsbourg.

La quatrième erreur était une violence faite au principe de solidarité.

L'Allemagne, depuis un demi-siècle, avait pris un magnifique essor matériel. Elle avait doublé son ancienne agriculture d'une industrie vaste et multiforme. Elle déployait une activité ardente et voyait croître sa production avec une rapidité prodigieuse. Or, elle ne possédait qu'un domaine colonial relativement exigu et qui n'était pas des plus riches. Elle était par conséquent dépendante des marchés étrangers, tant pour se fournir en matières premières que pour écouler ses produits. Cette constellation n'aurait dû avoir pour effet que de lui faire comprendre une fois de plus la nécessité d'une collaboration internationale et d'un droit la régissant. L'Allemagne pouvait tirer de cet état de choses un enseignement précieux, s'orienter avec système vers un riche développement de la solidarité parmi les peuples et prendre l'initiative d'une stabilisation du droit des gens, qui en était la conditio sine qua non. L'Allemagne avait donc l'occasion de résoudre la situation difficile, où elle se trouvait, par un haut fait civilisateur, qui aurait accru non seulement sa richesse matérielle, mais encore son prestige moral. Cependant, l'Empire ne se sentait pas d'humeur à suivre cette voie régulière. Rempli d'orgueil par la puissance de ses armes, profondément convaincu de sa supériorité intellectuelle et technique, il répugnait à solliciter par des négociations avec des pays plus faibles ce qu'il pouvait à la rigueur obtenir par

la force. Il voulait bien la collaboration, mais n'admettait pas que, pour la mettre en œuvre, il dût se ranger sur le même niveau que tous les autres Etats. Solidarité oui, mais sous l'œil dominateur de l'aigle impérial. En un mot, l'Empire voulait, dans la mesure du possible, imposer son influence autoritaire et pesante. L'Empire voulait avoir sa main dans les destinées d'autrui. Aucun événement d'importance ne devait se passer dans le monde sans qu'il eût dit son mot. C'était la tendance à l'Hégémonie, c'était l'Impérialisme.

L'Allemagne est-elle parvenue à réaliser ce projet ambitieux? Oui, dans une large mesure. Elle a su creuser le sillon de sa volonté puissante dans la vie publique de maint Etat. Elle s'est acquis une vaste clientèle politique. Plus d'un pays de l'ancien et du nouveau monde a subi cette emprise. L'Autriche et la Bulgarie étaient des vassaux de l'Empire, qui devaient un jour, à l'appel de leur seigneur, se ranger sous sa bannière. Mais le cas le plus tangible était celui de la subjugation des Turcs. L'Allemagne protectrice du monde musulman, voici l'incarnation la plus habile, la plus grandiloquente, mais aussi la plus dangereuse de l'Impérialisme germanique. D'autre part il ne faut pas oublier les mécomptes entraînés par cette politique. L'Allemagne s'attirait toujours davantage la méfiance des grands Etats; elle sentait le vide se faire autour d'elle. On l'entendit bientôt se plaindre avec amertume d'être mise de côté, d'être bannie du conseil des peuples, d'être entourée de complots. Isolée, elle criait à l'encerclement.

Notons enfin que l'impérialisme, transporté dans le domaine intellectuel, aboutissait à la prétention d'imposer la civilisation germanique à tous les peuples.

Voici donc les quatre grandes aberrations de l'Allemagne: La théorie anarchique de communisme et de partage, déguisée sous les formules de la liberté des mers et de la place au soleil; la règle des frontières naturelles; la théorie pangermaniste et l'impérialisme. Les quatre thèses ont une parenté morganatique avec des principes fondamentaux du droit des gens, et c'est précisément ce qui leur a donné tant de prestige. Affublées d'une majesté d'emprunt, elles ont su pénétrer le peuple allemand de la croyance que l'Empire se gérait en champion de la justice et se trouvait persécuté par des adversaires de mauvaise foi, jaloux de sa grandeur et ligués pour le perdre. C'est ainsi que les problèmes de Bagdad et du Maroc apparaissaient comme de grands procès historiques dans lesquels l'Empire défendait la cause

de l'Egalité. L'extension de l'Autriche vers Salonique était présentée comme un postulat d'équilibre économique, argument qui servait aussi dans le plaidoyer pour Bagdad. Les Vosges étaient réputées bastion indispensable à la sécurité de l'Allemagne. La critique acerbe que d'autres peuples vouaient à l'annexion du Holstein et de l'Alsace-Lorraine passait pour une mauvaise querelle que la théorie de la nationalité objective tranchait en faveur de l'Empire. Enfin, la tendance à l'hégémonie cherchait un prétexte dans la nécessité de l'action solidaire qui, disait-on, ne pouvait se passer d'une direction forte et sagace.

De cette manière la psychologie de la nation allemande était savamment préparée pour la lutte suprême. Le peuple d'outre-Rhin était rempli d'une indignation vibrante, éveillée par des dissertations fallacieuses. Les nuages s'amoncelaient, sombres, chargés de forces destructrices. Ils ne cherchaient qu'une cible pour y lancer la foudre fatale. Ils choisirent le Kremlin de Belgrade.

Comment cette grande hérésie a-t-elle pu naître? Comment pouvait-elle prendre racine dans l'esprit d'un peuple doué d'une haute intelligence et d'un remarquable sens logique? C'est que dans tous ces problèmes l'ambition nationale entrait en jeu et obscurcissait le raisonnement par la passion. Il aurait fallu l'intervention puissante de l'idée morale pour subordonner la politique à la justice. Il aurait fallu que l'esprit triomphât de la matière. Or, cela n'était pas possible, parce que l'âme allemande souffrait d'un déséquilibre profond et fatal. Ce déséquilibre était, à vrai dire, universel à l'époque, mais il se manifestait avec une force extraordinaire dans la vie du peuple germanique, enlevé trop rapidement par une ascension vertigineuse.

Quel était ce déséquilibre?

Le progrès du dix-neuvième et du vingtième siècle dans le domaine des sciences naturelles et des arts techniques, ce progrès qui avait mis de larges brèches dans les frontières et solidarisé les nations, n'était pas accompagné par une évolution parallèle du droit des gens. Les lois ne s'internationalisaient pas dans la même mesure que les rapports entre les peuples. Un monde nouveau venait de naître et il devait vivre dans les pauvres formes de l'ancien. Il avait besoin de respirer librement et on l'enlaçait dans l'armure des ancêtres. L'idée de la Puissance, maîtresse de la politique, jetait encore son ombre ténébreuse, gigantesque sur la terre rajeunie qui saluait de cris de

joie le soleil levant. Un spectre hantait l'Europe et il n'était pas encore conjuré.

Le phénomène était d'ordre plus général encore. L'évolution du dernier siècle a manqué d'harmonie. Cette époque géniale, qui apprit à dominer la matière, n'a pu trouver ses voies spirituelles. Les générations qui subjuguèrent les forces de la nature et en tirèrent d'innombrables richesses, ont tâtonné dans le domaine éthique. Elles n'ont su trouver la solution du problème qu'elles avaient suscité en bouleversant les formes du travail et en développant les rapports mondiaux : la question sociale avec ses deux faces, tournées vers la vie des hommes et la vie des peuples. Pareil spectacle n'a rien d'extraordinaire en lui-même. L'histoire nous montre que l'essor matériel et le progrès moral ne marchent que très rarement de pair. Presque toujours l'un devance l'autre. Il n'y a peut-être eu que deux âges où les hommes sont parvenus à un développement harmonieux de toutes leurs facultés, c'est l'apogée de la Grèce et la Renaissance. Périclès et Léonard de Vinci. Deux fois le soleil s'est arrêté sur la terre. Deux fois la symphonie éternelle a tenu un accord parfait. Ce fut d'abord au moment où midi sonna sur l'horloge de l'Hellade, ce fut ensuite à l'époque où le moyen âge s'épanouit en une jeunesse nouvelle. Mais notre temps n'a pas trouvé sa synthèse. Il était en pleine formation, en plein déchirement lorsque les événements l'ont surpris. Il était sans défense. Le défaut d'équilibre entre la force matérielle et la volonté morale, voici quelle a été la cause la plus profonde de la catastrophe. Quand l'un des chevaux s'abat et que l'autre s'emporte, le char doit verser.

L'Allemagne a été victime de cette fatalité commune. Seulement chez elle la discordance a été beaucoup plus prononcée que dans d'autres pays. La cause en est manifeste. L'histoire d'Allemagne, malheureuse et pénible, n'avait encore vu que des époques bien rares et passagères de prospérité matérielle et de puissance politique. Si l'on excepte le règne glorieux de quelques Empereurs germaniques et l'essor des villes libres à la fin du moyen âge, il faut dire qu'un particularisme à outrance et des luttes intestines ont brisé les forces vives et arrêté le développement national. La guerre de Trente Ans est la crise de cette tragédie. L'Allemagne n'a rien connu de comparable aux époques des Médicis, de Ferdinand et d'Isabelle, d'Elisabeth, de Louis XIV, de Pierre le Grand. Résignée, désespérant de sortir

jamais de sa médiocrité politique, elle s'est confinée, à la fin du dix-huitième siècle, dans le monde de la pensée. Mais voici que la Prusse, dont l'esprit était l'antipode absolu de l'âme germanique, vint arracher l'Allemagne à elle-même, lui infusa un sang nouveau, lui donna l'unité qu'elle n'avait jamais connue et la conduisit en un demi siècle vers un sommet de fortune et de pouvoir qu'elle n'avait entrevue dans ses rêves les plus audacieux. Comment le peuple germanique, pauvre, opprimé naguère, ne devait-il être saisi de vertige en voyant les royaumes et les richesses de la terre étendues à ses pieds? Il fléchit les genoux, il adora le génie des ténèbres. L'Allemagne ne réussit à prendre possession de l'œuvre de Bismarck avec l'âme de Schiller, poète de la liberté. Elle brisa l'image de ses anciens dieux, elle se releva de terre avec une âme de conquistador.

Si l'on représente par des graphiques la richesse des nations en héros de la pensée à travers les âges, on verra s'abaisser les lignes vers le milieu du dix-neuvième siècle, mais celle de l'Allemagne annoncer une chute plus soudaine, plus accusée qu'aucune autre. Ce phénomène est bien significatif. Il marque nettement qu'à cette époque l'idéalisme germanique faiblit et que les meilleures forces de la nation se trouvent absorbées par le développement des ressources matérielles.

C'est parce que l'Allemagne manquait d'idéalisme, qu'elle ne ressentait aucun enthousiasme pour la grande œuvre esquissée aux Conférences de la Haye. Elle s'est opposée à l'arbitrage obligatoire, elle a récusé le juge mondial. C'est que pour s'adonner à pareille œuvre et soumettre sa volonté souveraine à la sentence d'un tribunal, une nation doit avoir le culte profond de la justice. Lui seul peut inspirer une abnégation si généreuse. Accepter l'arbitrage est un sacrifice que peut uniquement dicter la foi.

L'Allemagne a barré la route au fleuve de l'histoire. Elle a construit des tours et des murailles pour arrêter les flots. Mais l'œuvre insensée ne pouvait réussir que pour un temps. Les vagues se déversaient dans les campagnes, ravageant la richesse et le travail des hommes. Or, elles s'élevaient toujours et bientôt montaient à l'assaut du donjon qui les bravait. Il vint une heure où le fleuve submergea la forteresse et entraîna ses débris dans une course plus impétueuse, plus puissante que jamais.

Ce fut un heureux effet de la guerre mondiale de réduire l'Allemagne au silence dans le conseil des peuples. Vaincue, elle ne pouvait plus entraver la grande tâche qui s'imposait au monde. La Société des Nations pouvait naître.

Cette Ligue est une œuvre architecturale qui relie et consolide les quatre grands principes du droit des gens. Elle est comparable à une croisée d'ogive qui se greffe sur quatre piliers fondamentaux, les conjoignant pour leur stabilité commune.

La Société des Nations, par son existence même, confirme avec majesté la Force obligatoire des pactes internationaux. Tenter de résoudre par une convention universelle le problème antique de la vie commune parmi les peuples n'est-ce pas proclamer avec grandeur la foi inébranlable dans le caractère sacré des promesses? Quand cette croyance fut mise en question par l'Allemagne envahissant la Belgique, elle trouva des champions dans toutes les parties du monde. Le devoir de fidélité envers les engagements pris fut l'un des enjeux de la lutte, il obtint une consécration nouvelle par la victoire de l'Entente et parut une chaîne assez forte pour lier, dans l'avenir, les destinées universelles.

La Liberté de l'Etat est un autre dogme inscrit dans le Pacte de la Société. Les membres de la Ligue s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des Etats signataires. C'est une assurance mutuelle contre la violation du caractère souverain. Comment le Pacte n'aurait-il pas dressé un autel à la liberté? C'était pour elle aussi que les peuples de l'Entente avaient soutenu le combat gigantesque. C'était pour elle qu'ils s'étaient imposé les plus terribles sacrifices et avaient donné la vie de leurs enfants. Une conquête si chèrement achetée ne devait plus être ravie au genre humain.

Le Pacte est encore un monument d'Egalité. Voici un traité qui établit un statut fondamental pour la vie des peuples et l'applique à tous les associés, présents et à venir. Il ne s'agit pas ici d'un échange de prestations différentes, d'un Do ut des, il s'agit de règles uniformes qui confèrent les mêmes droits et imposent les mêmes devoirs à chacun des participants. L'Egalité a subi de terribles atteintes pendant la guerre. L'Empire d'Allemagne, par des agissements sinistres qui reniaient toutes les lois consacrées par des siècles, a remis en question la liberté des mers. Mais l'humanité se dressa contre l'ennemi commun. Un sursaut d'indignation entraîna les peuples, qui hésitaient encore, aux côtés de l'Entente et fit pencher la balance des batailles vers la cause du droit. Ce fut une levée de boucliers magnifique dont le souffle inspirateur était le grand dogme du libre océan, incarnation la plus puissante du principe d'Egalité. Ce principe, après avoir suscité pareille croisade, restera profondément ancré dans l'esprit des

nations, il n'ira plus à la dérive, mais leur marquera la route ainsi qu'une balise qui résiste aux tumultes des flots et guide les navires.

En quatrième ligne, la Société des Nations est une œuvre de Solidarité. Il lui est donné pour tâche de créer des conditions de travail justes et humaines, d'établir la liberté des communications, du transit et un traitement équitable du commerce. Elle doit exercer une autorité sur toutes les organisations internationales qui poursuivent des intérêts communs. Ensuite, l'amélioration de la santé, la défense préventive contre la maladie, l'adoucissement de la souffrance dans le monde sont parmi les nobles buts de sa mission. Elle doit enfin gouverner une série de peuples, non encore capables de se diriger eux-mêmes, en ayant pour objectif unique leur bien-être et leur progrès. Ce renforcement de l'action solidaire s'imposait après une épreuve de plus de quatre ans qui avait démontré, d'une manière plus saisissante que jamais, l'interdépendance des peuples.

Mais la Société des Nations ne pratique pas seulement une solidarité créatrice, une solidarité productive de biens nouveaux. Il lui incombe encore une tâche de conservation. Elle doit garantir le droit. A côté de la solidarité opérative, se place la solidarité normative.

Nous touchons ici à l'œuvre la plus remarquable, la plus audacieuse du Pacte de Versailles et qui est sans précédent au cours de l'histoire. Ce n'est point l'abolition de la guerre, mais c'est une limitation de la prise d'armes par des conditions telles qu'une ouverture soudaine des hostilités ne paraît plus possible. L'obligation de recourir à la médiation du Conseil ou à l'arbitrage met un frein si puissant à l'action militaire et lui cause un tel retard, qu'on est à se demander si de nos jours, où la rapidité de l'attaque est l'âme de la guerre, cet arrêt ne sera pas un obstacle décisif. Cependant la question se pose : Ces lois restrictives seront-elles fidèlement observées? Les nations signataires s'en portent bien garantes en convenant de mettre l'Etat qui les viole au ban de la communauté internationale. Elles préconisent même, le cas échéant, une exécution commune. Mais feront-elles leur devoir?

En soulevant ce problème nous aboutissons à la périphérie du droit, région limitrophe où la loi se confond avec la morale. Cette région n'entoure pas seulement le droit constitutionnel, mais aussi le droit international. Ici la loi n'a plus d'autre sauvegarde que la conscience des gouvernants et la volonté populaire. Force nous est donc de reconnaître que la Société des Nations vivra et grandira de

pair avec l'idéalisme et la noblesse humaine. La question se trouve ainsi ramenée à un problème supérieur. Y a-t-il progrès moral dans le monde? Pour répondre, il faut quitter le pays de la science et monter vers le domaine de la foi. L'humanité fait mille détours, souvent inexplicables. Mais elle avance malgré tout. Je dirai comme Galilée: E per se muove. Elle se meut tout de même. Et voici quelle est ma croyance historique: Si le seizième siècle a été l'ère de la religion, le dix-huitième l'âge de la philosophie, le dix-neuvième l'époque de la science, le vingtième sera le siècle de la Justice.

Alors on verra ressusciter l'Empire médiéval, transfiguré, rajeuni. Il aura déposé le sceptre et dépouillé l'esprit dominateur. Il sera spiritualisé. Alors sonnera l'heure de l'histoire où la volonté de justice, la force la plus grande qui dorme dans les profondeurs insondables de l'âme humaine, s'éveillera, se dressera de toute sa majesté superbe et brisera le règne de la violence. Alors l'aiguille s'arrêtera sur l'horloge des siècles et le Galiléen reparaîtra parmi les hommes. Il élèvera ses mains enchaînées vers le Trône des Puissants et leur imposera, d'un regard lumineux, la Royauté qui n'est pas de ce monde.

Mürren, Août 1922.

FIN.

TABLE GÉNÉRALE

PREMIER CHAPITRE

LE MONDE ANTIQUE

B. Les Auteurs

TROISIÈME CHAPITRE

QUATRIÈME CHAPITRE

LA PÉRIODE DES GUERRES DYNASTIQUES
1648 — 1789

A. Les Faits

B. Les Auteurs

CINQUIÈME CHAPITRE

LA RÉVOLUTION ET L'ÈRE NAPOLÉONIENNE
1789 — 1815

A. La doctrine idéaliste

B. Les réalités politiques

SIXIÈME CHAPITRE

LES TRAITÉS DE 1814 ET DE 1815

SEPTIÈME CHAPITRE

LA RESTAURATION

HUITIÈME CHAPITRE

DE LA GUERRE DE CRIMÉE AU CONGRÈS DE BERLIN 1856 — 1878

NEUVIÈME CHAPITRE

LA VEILLE DE LA GRANDE GUERRE
1878 — 1914

CONCLUSION

RÉPERTOIRE ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES

RÉPERTOIRE ALPHABÉTIQUE DES NOMS HISTORIQUES ET GÉOGRAPHIQUES

RÉPERTOIRE D'ANCIENS AUTEURS.

A.

ANTIQUITÉ.

(Les chiffres désignent les annotations du Chapitre I).

B.

MOYEN AGE ET PÉRIODE MODERNE JUSQU'EN 1815.

Imprimerie Alsacienne, Strasbourg.

